



CEE

Centro de Estudios Económicos

www.colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

Serie documentos de trabajo

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. VI - 1996

DE 5 ABR 1996
DEVUELTO
14 ENE 1997
DEVUELTO
2 DIC 1997
DEVUELTO
31 ENE 2000

Federalismo Fiscal en México

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo
Centro de Estudios Económicos
El Colegio de México

Camino al Ajusco 20
Apdo. Postal 20-671
C.P. 10740, México, D.F.
Fax: 645-0464

email: (jsempe@colmex.mx y hsobarzo@colmex.mx)

Abril de 1996

Los autores agradecen el apoyo financiero brindado por la Fundación Ford de México.

P R E S E N T A C I O N

El presente documento constituye el reporte final de un proyecto de investigación sobre federalismo fiscal en México, auspiciado por la Fundación Ford de México.

Los responsables del proyecto fueron Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, ambos profesores-investigadores del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

Además de ellos, Alberto Díaz Cayeros elaboró un documento sobre determinantes políticas de la distribución del gasto, y se elaboraron también tres estudios de caso: Eduardo Zepeda y David Castro (Baja California), Hugo Michel (Jalisco), y Pedro Vásquez Colmenares (Distrito Federal).

El presente documento fue elaborado por Jaime Sempere y Horacio Sobarzo. Sin embargo, también procura incorporar las conclusiones del estudio de Díaz y se refiere a los estudios de caso cuando es pertinente.

Los responsables del proyecto agradecen la valiosa colaboración de cada uno de los participantes.

1 INTRODUCCION

El presente documento constituye el reporte final de un proyecto sobre posibles líneas de reforma en materia de federalismo fiscal en México. La investigación tiene tres grandes componentes; el aspecto económico, el político, y cuatro estudios de caso, que comprenden Baja California, Oaxaca, Jalisco y el Distrito Federal. En la selección de éstos se buscó tipificar las experiencias de estados ricos, medios y pobres, y el caso especial del Distrito Federal que, por su dimensión, requiere especial atención.

La estructura hacendaria por ámbitos de gobierno en México ha experimentado cambios importantes en los últimos quince años, particularmente en lo que se refiere a ingresos. Con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha sido reformado en varias ocasiones y, como resultado de estas reformas, el sistema en su conjunto se ha hecho más eficiente, ya que los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, han aumentado sus ingresos reales. En 1980 se participaba a los estados 13.5 por ciento de la recaudación federal participable. En 1995 este porcentaje fue del 20 por ciento. También, más allá de si los montos recibidos por los gobiernos estatales son suficientes o no, por el lado de los ingresos el SNCF establece reglas claras de distribución.

Si bien es cierto que se ha ganado eficiencia, la evolución de la estructura de ingresos se ha caracterizado por una fuerte concentración en el ámbito federal, cercana en promedio al 80 por ciento, en tanto que los gobiernos estatales y municipales han oscilado en porcentajes cercanos al 15 por ciento y 5 por ciento, respectivamente.

Por el lado del gasto, la evolución de lo que se podría llamar un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria (SNCH), ha sido bastante menos afortunada, pues no sólo se ha mantenido una estructura muy similar a los ingresos, es decir, concentrada en el gobierno federal, sino que, a diferencia del caso de los ingresos, la asignación del gasto se ha caracterizado por la ausencia de reglas claras y, en consecuencia, la presencia de un alto grado de discrecionalidad. Más aún, como lo sugiere Díaz [1996], en esta misma investigación, el

sistema de compensación de desarrollo regional representado por el gasto de PRONASOL, en el sexenio 1988-94, o el Convenio Unico de Coordinación en los años ochenta, tuvo un comportamiento idiosincrático, eminentemente político.

Puede argumentarse, con razón, que esta concentración en el ámbito federal es sólo aparente pues, a final de cuentas, el gasto del gobierno federal se realiza en las regiones (estados y municipios) del país, por lo que, en última instancia, son las propias regiones las beneficiadas y no el gobierno federal. Sin embargo, esta argumentación ignora que más allá del monto de recursos involucrados, la descentralización fiscal tiene que ver con la capacidad de decisión en la ejecución del gasto, y es esta última sobre la cual el gobierno federal mantiene un alto grado de control.

Esta situación es sin duda muy relevante en el contexto mexicano, ya que si bien es cierto que el SNCF se ha hecho más eficiente, y aún concediendo que se haya hecho menos inequitativo, la excesiva concentración en el gobierno federal ha provocado un muy bajo grado de responsabilidad fiscal. Puede afirmarse, con certeza, que cualquier reforma que se proponga en esta area debe sugerir formas viables de aumentar el grado de responsabilidad fiscal, vinculando en forma más estrecha gastos e ingresos fiscales originados en los propios estados.

Quizás el ejemplo más elocuente del bajo grado de responsabilidad fiscal en México, se encuentra en el comportamiento de la deuda y su excesiva concentración en el gobierno federal, quién es el único dotado con la capacidad de emitir deuda. Este hecho ha provocado al menos dos efectos que probablemente pudieron haberse mitigado, con una menor concentración en el gobierno federal. Primero, el excesivo endeudamiento quizás hubiera sido menor de haber participado los gobierno estatales y/o municipales en la emisión de deuda. La razón es simple, ya que estos últimos normalmente pueden ofrecer menores garantías que el gobierno federal. Segundo, y quizás más importante, si parte de la emisión de deuda hubiera estado a cargo de los gobiernos estatales y/o municipales, sería mucho más claro cuál fue el destino de esa deuda y cómo se utilizó. Cuando participa sólo el gobierno federal, es en ocasiones muy difícil saber quién es el beneficiario y quién el responsable de su servicio. En general, puede suceder que

estos dos últimos no sean necesariamente los mismos agentes o regiones. El resultado final es que, en términos geográficos, los beneficiarios del gasto proveniente de la emisión de deuda, no son necesariamente los mismos que soportan el servicio de ésta.

Este trabajo parte pues de la idea de que una reforma en materia de federalismo fiscal debe, fundamentalmente, incrementar el grado de responsabilidad fiscal mediante el establecimiento de mecanismos que vinculen más gastos e ingresos estatales. En otras palabras, se requiere no sólo que un mayor gasto sea decidido y ejecutado por los estados, sino también que una buena parte de ese gasto tenga una vinculación más estrecha con los ingresos fiscales originados en los propios estados.

Concretamente, como se verá en el documento, la parte económica de la propuesta consiste en que los ingresos percibidos por los estados estén ligados a un impuesto de base amplia, mismo que se sugiere, con argumentos discutidos en detalle, sea el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF).

Respecto de esta propuesta económica es importante hacer dos comentarios. Primero, se busca sobre todo diseñar un mecanismo que permita a los estados tener un mayor acceso a los recursos fiscales originados en su propio territorio, pero reconociendo, al mismo tiempo, que la centralización fiscal ofrece algunas ventajas. Así pues, en una primera etapa la propuesta, más que delegar potestad tributaria a los estados, busca reducir el grado de dependencia financiera de los mismos mediante el acceso de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes. Idealmente, la descentralización fiscal debería conducir a una delegación parcial de la potestad tributaria. Ello nos conduce al segundo comentario, que tiene que ver con las etapas de la puesta en práctica de la propuesta. La primera etapa consiste sólo en simplificar la actual fórmula de distribución. La segunda etapa consiste en permitir a los estados que retengan un porcentaje fijo de la recaudación surgida del ISRPF. Finalmente, la tercera etapa consiste en permitir a los estados un tramo impositivo autónomo en el ISRPF.

Se elaboraron algunos ejercicios numéricos, mismos que se presentan en la parte final

del documento. Estos, más que propuestas de porcentajes concretos, buscan proporcionar alguna idea de la magnitud de los recursos involucrados. Es decir, los porcentajes propuestos son arbitrarios y, en consecuencia, pueden no ser los ideales. Su propósito es sólo tener una estimación aproximada del esfuerzo que tendría que hacer el gobierno federal.

El componente político de la propuesta, elaborado por Díaz [1996] intenta establecer otro tipo de restricciones, mismas que a continuación se enlistan.

Primero, el sistema de participaciones fiscales no puede convertirse en un mecanismo eminentemente redistributivo de recursos, pues un esquema que no sea básicamente proporcional a la capacidad recaudatoria de cada estado no sería aceptable para las partes.

Segundo, la compensación de regiones pobres se debe buscar a través de los sistemas de inversión pública federal y mecanismos de combate a la pobreza tipo PRONASOL; aunque siempre se corre el riesgo de que dichos sistemas se politicen, respondiendo a los intereses electorales del gobierno federal, antes que a las dinámicas locales.

Tercero, se deben establecer mecanismos de control y vigilancia del gobierno federal, sean éstos a través de los estados y sus gobernadores; a través del Congreso Federal como representación de los intereses territoriales; o por medio del control jurisdiccional de los actos de autoridad del ejecutivo en el sistema de cortes.

Cuarto, los gobiernos estatales tienen un calendario institucional desfasado del federal, por lo que cualquier cambio al sistema de coordinación fiscal actual se debe buscar, si los estados quieren tener el mayor poder de negociación, en el primer año del sexenio; y si la federación quiere estar en posición de mayor fuerza, en el tercer o cuarto año del sexenio.

Quinto, la asignación territorial de recursos se ve afectada por dos tipos de fenómenos políticos; por una parte, la federación entrega relativamente menores recursos a los estados que exhiben una mayor inestabilidad histórica en cuanto a la permanencia continuada de los

ejecutivos estatales en su cargo; por otra parte, en épocas de elecciones federales, la federación tiende a premiar a los estados donde el PRI muestra una mayor fortaleza electoral.

Sexto y último, la explicación política del patrón de comportamiento de las participaciones federales no es muy distinta de la que corresponde a la inversión pública federal, lo cual revela que la federación no concibe las participaciones como un sistema de ingreso independiente del gasto. Mecanismos como PRONASOL o los CUC han tenido un patrón de comportamiento idiosincrático, eminentemente político.

Como se desprende del enunciado de estas conclusiones, tanto los elementos económicos, como los políticos, apuntan en la dirección de reformar el sistema para aumentar el grado de responsabilidad fiscal mediante un sistema que premie, en mayor medida al actual, la capacidad recaudatoria de los estados.

Por lo que toca a los estudios de caso, que no se incorporan en este reporte final, cada autor trabajó en forma independiente. De esta forma, es comprensible que los planteamientos de cada uno de ellos sea diferente y, en ocasiones, contradictorio. Sin embargo este aspecto enriquece la propuesta ya que los propios estudios de caso ilustran la problemática del federalismo fiscal en México, una de cuyas características principales es la heterogeneidad regional.

Para terminar con esta sección, resta sólo hacer algunas aclaraciones sobre los alcances y limitaciones del proyecto.

Primero, el análisis se circunscribe exclusivamente a la relación gobierno federal con estados. Se deja pues fuera del análisis al municipio y su relación con los dos ámbitos de gobierno restantes. Sin duda este es un elemento que debe abordarse para tener un panorama completo del federalismo fiscal en México, y queda como una agenda de investigación futura.

Segundo, las propuestas presentadas buscan, entre otras cosas, ser realistas y viables, por lo que se procuró evitar caer en el recurso fácil de sugerir una descentralización a ultranza, recurso que con frecuencia olvida las restricciones administrativas, económicas y políticas.

Tercero, y ligado al punto anterior, en países como México, que se caracterizan por su fuerte grado de desigualdad regional, es necesario un gobierno federal capaz de hacerle frente. Así pues, más allá de las reformas propuestas, parece ser poco discutible que el gobierno federal debe mantener suficientes recursos. La experiencia brasileña sugiere que una descentralización fiscal excesiva, en un contexto donde las instituciones de los gobiernos estatales no están suficientemente desarrolladas, puede resultar muy costosa (ver Tanzi [1995]).

Cuarto, las propuestas aquí discutidas parten de la idea de que, cualquier reforma que se ponga en práctica, debe dejar inalterada la carga fiscal total. Es decir, más que proponer nuevos impuestos o tasas más altas a las ya existentes, se busca redistribuir ingresos (y en consecuencia gastos) entre ámbitos de gobierno. Por supuesto que no se excluye la posibilidad de aumentar tasas o crear nuevos impuestos, pero esa posibilidad es de hecho una propuesta de hacer más grande el tamaño del sector público, lo cual va más allá de los objetivos de este documento.

Por último, de entre los impuestos de base amplia se propone como el mejor de ellos para descentralizar al impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF), y se eliminan al impuesto sobre la renta de las empresas (ISRE) y al impuesto al valor agregado (IVA) (en el documento se desarrolla una argumentación de este punto). Esto es importante pues en la discusión actual en México se habla con frecuencia de descentralizar el IVA. En el documento se dan argumentos sólidos en contra de esta idea.

Como se desprende de la lectura de este reporte final, las reformas propuestas sugieren que no basta con descentralizar el gasto. Para resolver el problema en forma integral es necesario un mayor grado de endogeneización del gasto de los estados y ello se logra sólo si se reduce la dependencia financiera que tienen éstos con el gobierno federal.

La estructura del documento es la siguiente. La sección 2 contiene una discusión y revisión breve de los principales lineamientos en materia de descentralización de ingreso y gasto planteados por la literatura económica. En la sección 3 se resume la distribución de funciones de ingreso y gasto establecidas por la legislación en México. Por su parte, la sección 4 analiza cómo, de hecho, se reparten estas funciones por ámbitos de gobierno. La sección 5 discute los principales problemas que plantea una descentralización fiscal, en tanto que en la sección 6 se plantea una línea específica de reforma para el caso mexicano. En la sección 7 se elabora un ejercicio numérico cuyo propósito es mostrar la viabilidad financiera en el caso de México, de la reforma propuesta. Por último, la sección 8 resume las principales conclusiones de la investigación.

2 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Con frecuencia se plantean hipótesis sobre las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno en una federación. Por el lado económico dichas hipótesis buscan determinar el grado óptimo de descentralización de la acción presupuestal. Es decir, los efectos conjuntos de las acciones de recaudación y gasto en función de la participación de cada uno de los distintos ámbitos de gobierno en tales acciones. Generalmente se acepta que la optimalidad a que se hace referencia se define en función de tres objetivos: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. Con frecuencia estos tres objetivos no son compatibles.

A continuación se hará una breve descripción de los principales lineamientos en materia de descentralización hacendaria planteados por la literatura económica. Conviene enfatizar que no se pretende hacer una descripción exhaustiva de la literatura en el tema sino solamente destacar algunos principios generales.

Quizás el primer paso es definir las distintas funciones de la acción gubernamental en materia de ingreso y gasto. Una visión clásica de estas funciones está dada por Musgrave [1984], quien clasifica dicha acción en tres funciones: a) asignativa, b) redistributiva y c) de estabilización.

La función asignativa del gobierno es de hecho la que está ligada a la provisión de bienes públicos, mismos que con frecuencia están geográficamente limitados, por lo que las decisiones gubernamentales en relación a la provisión de estos bienes puede tener efectos importantes en la asignación de recursos. Es decir, los efectos en el bienestar de la población serán distintos dependiendo de si es el gobierno federal o el estatal el encargado de ejercer, por ejemplo, el gasto en educación o salud. Es en esta función donde la interacción entre los ámbitos de gobierno es relevante.

Por su parte, las funciones de redistribución y estabilización son generalmente aceptadas como responsabilidad del gobierno central. En estas dos últimas funciones se ubican actividades como la política monetaria, regulatorias y de redistribución del ingreso.¹ Estas actividades están más allá de la influencia de las políticas estatales o municipales, ya que su impacto no se restringe geográficamente a tales jurisdicciones sino que los rebasa.²

Una ventaja de una política fiscal federal es que, en situación de crisis, las economías de unos estados no tienen porqué afectarse en igual forma. La federación actúa como un medio de seguro ante el riesgo macroeconómico (ver Persson y Tabellini [1995]). Un ejemplo ocurre cuando la moneda nacional se devalúa. En este caso, los estados exportadores se benefician en tanto que los estados importadores resultan perjudicados. En un sistema federal se podría, en principio, establecer transferencias entre estados movilizando recursos de los estados más

¹ El término redistribución del ingreso se refiere aquí a políticas de redistribución del ingreso asociadas a desigualdades ajenas a la provisión de bienes públicos. Las inequidades existentes que sí se asocian a la provisión de bienes públicos pertenecen a la función asignativa. En otras palabras, la función asignativa sí se relaciona con la equidad, pero sólo en la medida en que la inequidad tenga que ver con las acciones de recaudación y gasto. La inequidad originada en grados desiguales de desarrollo entre regiones es atendida por la función redistributiva.

² Los límites a la función redistributiva del ingreso se discuten en Feldstein y Vaillant [1994] y Burbidge y Myers [1994].

beneficiados hacia los más perjudicados, reduciendo de esta forma el riesgo económico nacional. Si, en este caso, se estableciera un impuesto sobre el ingreso progresivo, los estados beneficiados pagarían proporcionalmente más y los perjudicados proporcionalmente menos. Si el nivel de bienes públicos se mantiene el mismo, claramente hay una redistribución del ingreso entre las regiones.

Ahora bien, si las economías de los estados en una federación son muy diferentes entre sí, el acordar políticas fiscales federales se puede volver políticamente más difícil. El establecer políticas redistributivas, por ejemplo, probablemente sería apoyado por los habitantes de las regiones más pobres, pero seguramente rechazado en las áreas más ricas. La política de subsidios a la agricultura se vería favorecida por votantes de regiones agrícolas, y lo opuesto en otras regiones. Lo mismo sucedería con la política industrial. Así pues, si los gobiernos tienen en cuenta las opiniones de los votantes sería más fácil, políticamente hablando, que ciertas políticas se realicen por gobiernos estatales, ya que los efectos de las decisiones recaerán sobre grupos más homogéneos que en el caso en que la decisión sea tomada por el gobierno central.

Al mismo tiempo, también por razones políticas, es conveniente aumentar la responsabilidad fiscal en los estados. Si los estados únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen un incentivo a gastar en forma eficiente. Debe recordarse que, en este caso, el costo político de recaudar lo soporta la federación, lo que podría ocasionar que las autoridades estatales utilizaran esos recursos sin ser conscientes de su costo. Un ejemplo de esto es un sistema de seguridad social centralizado en su financiación, pero en el que los estados tienen influencia en la decisión de gasto. En este contexto es muy probable que los estados tiendan a usar el gasto para aumentar el apoyo político.

En lo que se refiere a la función propiamente asignativa, que es de hecho la que es de interés en este estudio, se pueden hacer las siguientes consideraciones generales, iniciando con la parte del gasto.

2.1 GASTO

La "regla de oro", si así se le puede llamar, de la teoría económica en esta materia, sugiere que el gasto gubernamental en servicios públicos debe ser ejercido por aquel gobierno que tenga un mejor conocimiento de las preferencias de la comunidad a la cual se destinan dichos servicios. Más aún, se sugiere que sea la propia comunidad la encargada de financiar los referidos servicios. Esto último se debe a que los individuos tienen una percepción más clara del destino de sus contribuciones, lo que le otorga una mayor responsabilidad fiscal al proceso.

Ahora bien, en la práctica esta regla se puede aplicar sólo parcialmente porque no siempre sucede que los beneficios de un bien público necesariamente coincidan con los límites geográficos de las jurisdicciones. Así, puede suceder que un bien o servicio público beneficie, además de los habitantes de la localidad en cuestión, a habitantes fuera de la localidad que los financia, creando así externalidades. Si tal es el caso, el proveedor, debería ser un ámbito superior de gobierno que fuese capaz de internalizar dichas externalidades, es decir, hacer que los habitantes que no pertenecen a dicha localidad pero que se benefician, contribuyan a su financiamiento. Nótese que si el servicio beneficia a individuos fuera de la localidad que lo financia es probable que haya una sub-producción del mismo. Por el contrario, si en lugar de un bien público se produce un "mal", es decir, una externalidad negativa (por ejemplo contaminación ambiental), existirá una tendencia a su sobreproducción. Así pues, lo que afecte a más de un municipio, debe ser recaudado o provisto por una entidad federativa.³ También, lo que afecte a más de un estado debe ser recaudado o provisto por el gobierno federal.

Adicionalmente a la presencia de externalidades, existen algunas otras razones por las que no necesariamente se recomienda seguir la regla de oro arriba mencionada. Por ejemplo, la presencia de economías de escala sugiere que para ciertos bienes es más eficiente, desde el punto de vista de los costos, operar a una escala mayor que la necesaria para atender las necesidades

³ O, alternativamente, una asociación de municipios distinta a la entidad federativa.

de una localidad en particular. Ejemplo de esto es el sistema de distribución de agua potable para una zona conurbada que aglutine a dos o más ayuntamientos. De igual forma, desde el punto de vista de los costos administrativos, éstos en algunos casos pueden ser menores si es una sólo entidad la que los controla. Así pues, no siempre es el gobierno local o municipal el más adecuado para la prestación de un bien o servicio público.

Tomando en consideración los elementos anteriores, se puede decir que el gobierno central debería encargarse de servicios como defensa nacional, política monetaria y fiscal, política internacional, comercio e inversión, redistribución del ingreso, política de empleo, política de regulación y fomento industrial. De hecho, dichas áreas normalmente se reservan al gobierno central, ya que todas ellas tienen en común el no ser destinadas a subregiones o localidades en particular, por lo que la provisión por parte de una autoridad municipal o estatal se antoja difícil. Nótese que en todas estas actividades resultaría costoso, y de hecho no deseable, excluir a ciertos grupos o individuos.

Existen algunos otros servicios en donde se recomienda la participación del gobierno federal pero en coordinación con los ámbitos estatal y municipal. Tal es el caso de educación, salud, bienestar social y política ambiental. En estos casos se recomienda que la federación participe para evitar disparidades entre las distintas regiones o entidades federativas, pero se acepta que son las propias regiones, y en algunos casos las comunidades, las que están en mejor posición de hacer frente a dichos problemas.

Por último, en lo concerniente a servicios locales, normalmente deben asignarse a los gobiernos municipales. Por supuesto, en situaciones en que los beneficios se extiendan a otras localidades, éstas deben ser integradas al sistema de financiamiento del servicio.

Aunado a lo anterior, no debe descartarse la posibilidad de concesionar cierto bien o servicio público al sector privado. De hecho, existe cierta evidencia empírica que sugiere que en algunos casos la concesión de la provisión de servicios públicos al sector privado se ha traducido en una mayor eficiencia. Se argumenta que en países en desarrollo en donde es más

común la ineficiencia en algunos servicios públicos, la justificación en torno a la participación del sector privado es aún mayor que en los países en desarrollo, ya que puede ser útil desde el momento mismo en que establece una referencia en cuanto a costos y cobro de servicios (Shah [1994]). Es común en México encontrarse con situaciones en las que simplemente se desconoce cuánto cobrar por algunos servicios, ya que se desconoce el costo de los mismos.

2.2 INGRESO

Por lo que toca a los ingresos, si bien es cierto que tampoco existe una regla precisa, sí es posible establecer algunos lineamientos generales que se desprenden de la teoría económica en esta materia y/o de la experiencia internacional. Dos grandes reglas podrían mencionarse.

Primero, en la medida de lo posible, debe procurarse establecer una relación ingreso-gasto clara. Es decir, hasta donde sea posible es deseable que el contribuyente perciba la fuente de financiamiento que corresponde a determinado bien o servicio público. Ello fortalece la llamada responsabilidad fiscal. Bajo este criterio es pues deseable que las comunidades dispongan de fuentes de ingresos propias que les permitan financiar una buena parte de sus gastos. Ahora bien, esta regla tiene sus límites, ya que en el caso por ejemplo de algunos impuestos sobre factores de alta movilidad, el candidato ideal para recaudar es el gobierno central.

En el caso de impuestos a factores de alta movilidad, como es el caso del capital y el trabajo, el gobierno central es el más indicado para recaudar, ya que ello evita distorsiones a la movilidad. Tal es el caso, por ejemplo, del impuesto a la renta de las empresas y, quizás en menor medida, el impuesto al ingreso de las personas físicas. Por el contrario, aquellos factores de poca o nula movilidad, como sería el caso de la tierra, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales. El criterio central de esta segunda regla es reducir al máximo posible las distorsiones en la asignación geográfica de recursos que algunos impuestos pueden ocasionar, como producto de la competencia tributaria entre regiones.

En este punto es necesario **aclarar el significado** del término movilidad. La movilidad de una industria depende de la **inversión específica e irrecuperable** que se ha tenido que hacer para poder actuar en el territorio y por lo tanto de la que se tendría que hacer para poder desplazarse a otro territorio. Este monto es afectado por factores fiscales en cuanto a que se reduzca o se aumente el costo de la inversión permitiendo deducciones de amortizaciones aceleradas de la inversión o mediante cambios en el gasto público local en infraestructura.

Otros factores que no dependerían de factores fiscales específicos serían la proximidad a los clientes y a los proveedores, así como ciertas legislaciones locales que establecen, por ejemplo, estándares tecnológicos poco contaminantes, etcétera.

Otro factor proveniente del lado de la industria es el ingreso neto de impuestos que obtenga. Este ingreso puede ser afectado por las tasas de los impuestos que afecten la estructura de la demanda que enfrente la empresa, por ejemplo el IVA, y por los impuestos que graven directamente el rendimiento como es el impuesto sobre el ingreso.

Cuando la teoría de competencia fiscal habla de inducir movilidad, se refiere a si, tomando los demás factores como dados, se abarata la inversión en plantas para producción en otro estado lo suficiente o se aumenta lo suficiente el rendimiento al producir en otro estado, todo ello por razones fiscales, como para que la actividad económica se desplace a otro estado. Lógicamente, esa inducción de movilidad de bases será mayor para empresas más móviles en el sentido definido en párrafos anteriores, pero el comprobar si el desplazamiento de bases entre estados tiene una fuente fiscal y no de otro tipo es algo muy difícil.

Por otra parte, los costos de movilidad que estamos mencionando hacen que el estado que quiere atraer la inversión tenga un mayor costo fiscal (en términos de tener que dar condiciones fiscales más ventajosas) que el tiene que soportar aquel estado que solo quiere conservarla. Este hecho da un cierto margen de maniobra fiscal a los estados.

En algunas otras circunstancias, los aspectos administrativos determinan qué ámbito de gobierno debe encargarse de su recolección y administración. En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), por ejemplo, se recomienda que sea el gobierno central el que lo recaude, ya que es muy difícil imputar el impuesto regionalmente. Por el contrario, en el caso de un impuesto sobre ventas, es mucho más sencillo que sea el gobierno estatal el que lo recaude y administre.

Las reglas arriba mencionadas son, por supuesto, lineamientos generales que no tienen necesariamente por qué respetarse. Ello dependerá del contexto particular de que se trate. Es común por ejemplo que en algunos impuestos, como es el caso del impuesto sobre la renta, particularmente el que grava a las personas físicas, en muchos países se practique de hecho la llamada concurrencia fiscal, en donde si bien es cierto que el gobierno central evita distorsiones manteniendo el control de las tasas, los gobiernos estatales y/o locales participan en la recaudación.

Los Cuadros 1 y 2 presentan un esquema de asignación de gastos e ingresos por tipos de gobierno, basados en una clasificación de Shah [1994]. Como el mismo autor lo señala, estos cuadros son sólo sugerencias con base en la teoría económica y la experiencia internacional. En la práctica, distintos países pueden encontrar favorable el seguir esquemas diferentes. En todo caso, en la asignación de estas funciones es con frecuencia necesario encontrar un balance entre eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. Este balance estará condicionado por muchos factores de carácter político, social, cultural, etcétera.

2.3 ALGUNAS OTRAS CONSIDERACIONES

Como se menciona arriba, existen algunos lineamientos muy generales respecto a cómo se deben distribuir las acciones de ingreso y gasto entre los tres ámbitos de gobierno. Más allá de esta distribución de funciones, algo muy importante a tener en cuenta al momento de decidir quién debe gastar o recaudar es la estructura informacional. Es decir, la observabilidad o no de estas acciones y, en consecuencia, la posibilidad de lograr un grado razonable de control y

vigilancia. Con poca observabilidad de las acciones de gasto e ingreso y suficiente discrecionalidad en las mismas, es más probable que aparezca la corrupción e ineficiencia.

Es pues importante preguntarse si un mayor federalismo fiscal lleva o no a mayor ineficiencia organizativa. Aquí hay dos puntos que hay que tener en mente. Primero, el aspecto de la corrupción. Es decir, debe uno preguntarse si la corrupción es un problema mayor en los gobiernos locales. La respuesta a esto es por supuesto una cuestión empírica que no se resolverá aquí. De hecho, sobre este problema existen posiciones encontradas (ver Tanzi [1995]). El segundo elemento a considerar es el de la calidad de las burocracias locales versus la burocracia nacional o federal. En general, se argumenta que la burocracia federal está mejor preparada que la burocracia local, particularmente en países en desarrollo, en donde existen regiones fuertemente atrasadas. Nuevamente, la respuesta a esta segunda interrogante es una cuestión empírica.

En todo caso, lo que conviene resaltar es que, cualquiera que sea el arreglo entre ámbitos de gobierno respecto a gasto e ingreso, dichos arreglos deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios tecnológicos.

También, es importante que en todos los ámbitos de gobierno se cuente con sistemas de alicientes a funcionarios a cumplir bien su labor. Aparte de la necesidad de dejarles el menor grado de discrecionalidad posible, se les debe también estipular contratos de trabajo que les hagan revelar su grado de eficiencia con partes significativas de su salario, basados en su productividad. En términos más generales, es importante desarrollar en forma sistemática una carrera de servicio civil que premie la eficiencia burocrática y castigue la ineficiencia.

Por otro lado, en el caso particular de México, es necesario que se desarrollen en los estados leyes presupuestarias lo suficientemente detalladas que reduzcan, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de los funcionarios a la hora de decidir el gasto o el ingreso.

Por último, debe mencionarse que una posible causa de ineficiencias en la descentralización, radica en que el costo marginal de los recursos públicos pueda ser distinto entre estados. Si esto ocurriese, se podría mejorar haciendo a unos de los estados recaudar más y a otros menos. La solución propuesta por Dahlby y Wilson [1994] es que se instrumenten transferencias entre los estados, para que el costo tributario marginal de proveer bienes públicos se iguale entre ellos. Estas transferencias también se justifican para evitar emigración fiscalmente inducida.⁴

3 MARCO LEGAL

3.1 INGRESOS

En este apartado se presenta una breve descripción de la competencia legal de los tres ámbitos de gobierno en México, tal y como lo establece la legislación. Al final se hará también referencia a las atribuciones reales o efectivas.

La constitución federal no es muy clara sobre la competencia en materia impositiva de cada uno de los ámbitos de gobierno. Es decir, no todas las fuentes de ingreso están asignadas en la constitución a los distintos gobiernos. Así, basados en la constitución, las fuentes impositivas entre órdenes de gobierno se distribuyen de la siguiente manera:

Federación: Comercio exterior, minerales, piedras preciosas y salinas, combustibles minerales, petróleo e hidrocarburos, aprovechamiento y explotación de aguas, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados; también contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos,

⁴ En Canadá, por mandato constitucional, se debe dotar a los estados de suficiente capacidad de proveer bienes públicos a grados de imposición comparables. Las transferencias entre los estados, llamadas "fiscal equalization grants" (estudiadas detenidamente por Boadway y Flatters [1982]), se ven impuestas por la constitución.

aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y cerveza.

Estados: La constitución no reserva impuesto alguno a los estados.

Municipal: El municipio, por su parte, tiene reservado para su explotación, con base en el artículo 115 constitucional, el impuesto a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que surtan efecto al modificarse el valor de los inmuebles.

En lo que respecta a las prohibiciones, el artículo 117 establece que estados y municipios no pueden gravar el tránsito de personas y/o mercancías. Igualmente, el artículo 131 establece la prohibición a los estados para gravar importaciones y exportaciones.

Como se observa, de acuerdo a lo establecido por la constitución sólo algunas fuentes impositivas se reservan al gobierno federal, algunas otras al gobierno municipal y ninguna a los gobiernos estatales. En estricto sentido, pues, la doble o triple tributación no es contraria a la constitución.

En la práctica, el problema de la concurrencia impositiva se ha eliminado con el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicho sistema ha consistido en que los estados y municipios se coordinen con la federación, renunciando a algunas fuentes impositivas (no expresamente prohibidas en la constitución) a cambio de las participaciones federales.

En la actualidad las fuentes de ingreso de los tres ámbitos de gobierno, se componen de la siguiente manera:

Federación: impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos, impuestos generales de exportación e importación y el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

Entidades Federativas: no hay un patrón de aplicación general para toda la República. Como ejemplo particular, el estado de Jalisco se reserva los siguientes: impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, impuesto sobre compra-venta y operaciones similares (grava sólo las operaciones no afectadas por el IVA), impuestos sobre espectáculos públicos, impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal (no todos lo operan) y el impuesto sobre nóminas. Cabe destacar que estos impuestos no necesariamente operan en todos los estados.⁵

Municipios: impuesto predial e impuesto sobre traslación de dominio o adquisición de inmuebles, además de los derechos derivados de las prestaciones de servicios públicos.

Como se puede percibir, el gobierno central tiene de hecho control sobre las bases fiscales más amplias. Los estados poseen control sobre impuestos de base muy reducida. Los municipios en cambio tienen una mayor capacidad recaudatoria que los estados mismos, ya que el impuesto predial, por sí sólo, constituye una fuente que, bien operada, posee un potencial recaudatorio importante (ver Cuadro 3).

Lo anterior describe las fuentes de ingresos propios de los estados y municipios que, como se verá más adelante, constituyen una proporción relativamente baja de sus ingresos totales. El grueso de estos, particularmente en el caso de los estados y en menor medida en los municipios, proviene de las participaciones federales.

El sistema de participaciones federales a estados y municipios ha experimentado modificaciones importantes sobre todo durante la década de los ochenta. Dado que no es el

⁵ De entre lo más importante de la reforma fiscal planteada para 1996, se propone transferir a los estados el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y el cobro de derechos por licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al menudeo y por la colocación de anuncios exteriores. También se propone otorgar a los estados el 20% de la recaudación por concepto de IEPS a bebidas alcohólicas y cervezas y el 8% al tabaco.

objetivo de este documento revisar esta evolución, nos limitaremos simplemente a describir su estado actual. (El caso del Distrito Federal se encuentra documentado en Vázquez [1996]).

En la actualidad, las participaciones a los estados constituyen el 20.0 por ciento de la recaudación federal por impuestos. Cabe hacer notar que el monto participable se ha incrementado en forma sustancial, pues en 1980 el porcentaje participable era del 13 por ciento.

Los criterios para distribuir el monto participable han cambiado durante la década anterior, hasta llegar al sistema actual en el que, *grosso-modo*, se incluyen tres criterios. Así, en 1994 el 45.17 por ciento de las participaciones federales se distribuyó con base en el criterio de territorialidad, es decir, los llamados impuestos asignables⁶; otro 45.17 por ciento se asigna en proporción directa al número de habitantes de cada entidad⁷; y el 9.66 por ciento restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante en el 90.34 por ciento anterior.⁸

En lo que se refiere a los municipios, el propio sistema de participaciones federales establece que de los fondos otorgados a cada estado, éstos deberán distribuir entre sus municipios al menos un 20 por ciento. Adicionalmente, el gobierno federal creó el llamado Fondo de Fomento Municipal en el que la totalidad de los ingresos corresponde a los

⁶ Los impuestos asignables son: impuesto federal sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios (Ley de Coordinación Fiscal [1994]). Como se discutirá más adelante, estos impuestos son de base relativamente reducida y no necesariamente reflejan la capacidad y/o potencial recaudatorio de los estados.

⁷ Este criterio se asocia con un principio de justicia distributiva que afirmaría que todos los ciudadanos de la República tienen derecho a niveles de bienes públicos similares. Sin embargo, desconoce el hecho de que el costo de provisión de los mismos puede ser distinto para distintas regiones (véase la sección 4.2 para una cuantificación).

⁸ Este último criterio busca compensar a aquellas entidades que no recaudan mucho y, al mismo tiempo, tienen una población relativamente pequeña.

ayuntamientos. Cabe mencionar que en la distribución de este fondo se incorpora el criterio recaudatorio, toda vez que en alguna medida los montos recibidos están relacionados con la recaudación municipal por concepto de impuesto predial y derechos de agua.

3.2 GASTOS

Como ya se mencionó, en lo referente a los ingresos, el Sistema de Coordinación Fiscal establece reglas claras de distribución. Sin embargo, en lo que se refiere a la distribución del gasto, existe un fuerte grado de discrecionalidad.

El instrumento fundamental de coordinación entre ámbitos de gobierno son los llamados Convenios de Desarrollo Social (CEDES), instrumentados conjuntamente por los gobiernos federal y estatal. En los años recientes, los CEDES tuvieron un apoyo muy importante, por su monto, del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Adicionalmente, PRONASOL operó en los municipios a través de los llamados Fondos de Fomento Municipal, los cuales se concentraron en proyectos de infraestructura, como redes de agua potable, pavimentación de calles, electrificación, etcétera.

A juzgar por los montos recibidos, no cabe duda de que ambos, gobiernos estatales y municipales, se han beneficiado de tales convenios (ver, por ejemplo, para el caso de Jalisco Michel [1995]). No obstante, estos convenios se caracterizaron por ser asignados en forma poco transparente.⁹ Sobre este aspecto es quizás útil recordar el análisis de Díaz [1985], quien concluye que los aspectos políticos parecen haber jugado un papel importante en la asignación del gasto entre entidades.

Además de los CEDES, existen algunos otros esquemas de coordinación para la provisión de algunos servicios públicos. Destacan por su importancia los servicios de educación y, en

⁹ Ver, por ejemplo, Molinar, J. y Weldon, J. [1994].

menor medida, de salud.

En el caso particular de educación, en 1992 se inició un importante proceso de descentralización que, esencialmente, consistió en transferir a los estados toda la infraestructura y operatividad del sistema educativo. La función del gobierno central es ahora sólo de política y estándares educativos, así como de transferirles recursos a los estados con destino específico al sector educación. Si bien esta medida ha sido bienvenida, ya que constituyó un paso fuerte de descentralización, su puesta en marcha ha creado problemas ya que, antes de 1992, cada estado había desarrollado su propio sistema educativo en mayor o menor medida de forma tal que, aquellos estados que gastaban menos en educación se vieron beneficiados con transferencias mayores que aquellos estados que habían desarrollado un sistema educativo importante. Así por ejemplo, mientras Baja California y Chihuahua destinan casi el 50 por ciento de su presupuesto estatal a educación, Oaxaca y el Distrito Federal no destinan recurso alguno a este sector, ya que, tradicionalmente, su sistema educativo fue federal (ver, por ejemplo, para el caso de Baja California a Zepeda y Castro [1995]).

Por último, en el área de salud se ha logrado cierto avance en el proceso de descentralización, aunque en mucho menor grado que en educación. Esencialmente, algunos estados han acordado con el gobierno federal el proveer asistencia gratuita. Es importante mencionar que actualmente no todas las entidades federativas participan en este sistema.

4 SITUACION ECONOMICA DE LOS AMBITOS DE GOBIERNO EN MEXICO

En este apartado se presenta una breve descripción de la situación económica de los tres ámbitos de gobierno en México, en el contexto de sus haciendas públicas.

4.1 INGRESO

La recaudación en México está fuertemente concentrada en el gobierno federal. En el período 1980-1992, por ejemplo, la distribución promedio de ingresos entre los distintos ámbitos

de gobierno fue de la siguiente manera: 81.6 por ciento correspondió al gobierno federal, 15.4 por ciento fueron ingresos de las entidades federativas, en tanto que los municipios participaron con el 3.0 por ciento. El Cuadro 4 reporta la evolución de la estructura de ingresos por tipo de gobierno. Debe mencionarse que los ingresos de estados y municipios, reportados arriba, incluyen participaciones del gobierno federal, es decir, son la suma de ingresos propios y de participaciones federales.¹⁰

Como se aprecia, tanto las entidades federativas como los ayuntamientos han aumentado su participación, en tanto que el gobierno federal la ha reducido. Cabe hacer notar que estos aumentos en buena medida fueron posibles por el incremento de los ingresos del sector público, producto de la reforma fiscal que tuvo lugar en los últimos años. Dicha reforma permitió que la carga fiscal total, como proporción del PIB, e incluyendo los impuestos al petróleo, pasara de ser 18.0 por ciento en 1987 a 20.5 por ciento en 1991 y 20.8 en 1992.¹¹

No obstante el aumento en la participación relativa de los gobiernos estatales y municipales, el peso del gobierno federal es aún muy alto si se le compara con estándares internacionales. Más aún, el grueso de los ingresos estatales y municipales reportados en el Cuadro 4 están constituidos, como ya se hizo notar, por ingresos provenientes de participaciones del gobierno federal. Así, por ejemplo, en 1992, del total de ingresos de los estados, casi el 50 por ciento estuvo constituido por participaciones del gobierno federal.¹² Los municipios, por su parte registraron una participación de 47.1 por ciento. Cabe mencionar que los números reportados arriba son sólo promedios nacionales. Sin embargo, entre los distintos estados y

¹⁰ La terminología puede dar lugar a confusiones ya que, en mayor o menor medida, las participaciones son de hecho ingresos propios.

¹¹ La carga tributaria federal como proporción del PIB pasó de ser 10.8 por ciento en 1987 a 12.6 en 1992.

¹² De hecho, si se excluyen las transferencias del gobierno federal, en 1992 los ingresos propios de los estados representaron sólo el 2.2 por ciento de los ingresos totales del sector público.

municipios del país existe una gran heterogeneidad. Así por ejemplo, para el año de 1992, en estados como Baja California y Chihuahua las participaciones fluctúan alrededor del 30 por ciento de los sus ingresos totales, en tanto que en estados como Campeche y Tabasco, las participaciones representaron más del 70 por ciento.

Esta fuerte heterogeneidad en términos de dependencia de participaciones federales tiene por supuesto su contraparte en el comportamiento de los impuestos. En general, sucede que las entidades más dependientes de participaciones son los que recaudan relativamente menos por concepto de impuestos.

Es importante mencionar que si bien es cierto que los estados han visto caer sus ingresos propios, pues han cedido capacidad recaudatoria al gobierno federal a cambio de mayores participaciones, en el caso de los municipios, aunque formalmente han aumentado su capacidad potencial de recaudar ingresos propios, particularmente por el impuesto predial, en la práctica se ha observado un comportamiento muy deficiente para captar ingresos propios.¹³

En suma, el análisis de la distribución de ingresos por ámbitos de gobierno muestra una fuerte concentración en el gobierno federal. Desde el punto de vista de la capacidad recaudatoria esta centralización es más evidente si se considera que una proporción muy importante de los ingresos de los estados y municipios proviene de participaciones federales. No obstante ello, los estados, si bien han perdido capacidad recaudatoria al coordinarse con el gobierno federal, han aumentado sus ingresos, como resultado de incrementos importantes en las participaciones. Lo

¹³ La proporción de la recaudación del impuesto predial como proporción del PIB, para algunos países en 1984, fue la siguiente: Australia (2.3%), Argentina (1.4%), Chile (1.1%), Colombia (0.3%), Perú (0.6%) y Estados Unidos (2.9%). Por su parte, para 1990 esta proporción representó en México sólo el 0.1%. Es importante hacer notar, sin embargo, que estas comparaciones deben ser vistas con cierta cautela ya que, en última instancia, la carga fiscal debe ser entendida como resultado no sólo de ingresos, sino también como función de la cantidad y calidad de los servicios públicos. Esto es particularmente relevante cuando se comparan cargas fiscales de países con grados de desarrollo sustancialmente distintos.

anterior resulta de analizar los agregados. Un análisis por entidad federativa muestra una fuerte heterogeneidad en el grado de dependencia con respecto a las participaciones federales, así como en su capacidad recaudatoria.

4.2 GASTO

Por el lado del gasto, la distribución por ámbitos de gobierno no parece ser muy diferente de lo que sucede con los ingresos. En promedio, en el período 1987-1992, por ejemplo, el 83.5 por ciento del gasto fue ejercido por el gobierno central, el 13.0 por ciento correspondió a los gobiernos estatales, en tanto que los gobiernos municipales ejercieron el 3.5 por ciento. El Cuadro 5 reporta la evolución reciente de las participaciones relativas de los distintos gobiernos. Es pues evidente que el gobierno central ejerce aún un amplio control sobre el ejercicio del gasto.

Si bien es cierto que, en última instancia, los beneficiarios del gasto del gobierno federal son los propios habitantes de estados y municipios, lo que es relevante, de hecho, es la posibilidad de decidir en la ejecución del gasto. Es decir, hasta qué punto el gasto ha sido discrecional.

Las cifras de ingreso y gasto de los distintos ámbitos de gobierno, por sí solas, no revelan mucho sobre el grado de desequilibrio vertical existente, es decir, la autonomía financiera de los gobiernos estatal y municipal. Para ello es quizás conveniente analizar el Cuadro 6, que muestra la razón ingresos propios/gastos. Es decir, qué porcentaje de los gastos se financian con ingresos propios. Se puede observar que, en promedio, los ingresos propios no representaron siquiera el 50 por ciento de los gastos.

El Cuadro 7, por su parte, presenta una medida de desequilibrio vertical estimada como la razón participaciones/ingresos propios. Es decir, cuánto reciben de participaciones los gobiernos estatal y municipal por cada peso de ingreso que recaudan. Como se puede observar, dicha relación es muy alta, particularmente para el ámbito estatal, y ha ido cayendo en el caso

del ámbito municipal de gobierno, aunque aún permanece alta si se le compara con otros países.¹⁴

En lo que corresponde a la distribución regional del gasto, parecería que se presenta también un importante grado de desequilibrio horizontal.

Para hacer una evaluación del grado de desequilibrio horizontal es necesario tomar en su conjunto el gasto total del sector público, incluyendo los tres ámbitos de gobierno, y su distribución por estado. Esto, sin embargo, no es posible hacerlo pues una buena proporción de gasto del gobierno federal no es fácilmente imputable entre regiones y, de hecho, no existe información al respecto. En consecuencia, nos limitaremos a analizar la distribución regional de la inversión pública federal, que sí está asignada territorialmente y que sin duda es importante como proporción del gasto total del sector público, pues en 1990 representó el 15.0 por ciento, el 16.5 por ciento en 1991 y, en 1992, el 13.6 por ciento.

La distribución de la inversión pública federal por estados se presenta en el Cuadro 8. De hecho el Cuadro 8 describe la distribución porcentual de la inversión pública federal entre entidades federativas y el Distrito Federal para el año de 1993.

Destacan dos hechos importantes de este cuadro. Primero, el Distrito Federal es con mucho el principal beneficiario de la inversión pública federal, ya que goza de más del 35 por ciento de ésta. Segundo, son pocas las entidades cuya inversión pública federal rebasa el promedio nacional. Estas son Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Tabasco y Veracruz. En el extremo opuesto, algunas entidades tienen una participación muy pequeña en la inversión, tal es el caso de Tlaxcala, Zacatecas, y Colima. Este análisis de hecho se sostiene si en lugar de tomar como indicador la estructura porcentual de la inversión

¹⁴ En el caso colombiano, por ejemplo, este indicador fue de 0.36 en el año de 1990 para los gobiernos intermedios y locales. (ver Ferreira y Valenzuela [1993]).

por estados, se considera la inversión pública federal *per cápita*.¹⁵

No obstante que los datos anteriores sugieren una desigual repartición del gasto por regiones, no hay suficiente información como para emitir algún juicio respecto de la equidad (o falta de ella) del gasto. La razón de ello es simplemente que las entidades federativas a lo largo del país se caracterizan por su heterogeneidad no sólo en términos de ingreso sino, más generalmente, en términos de desarrollo (el Cuadro 9 agrupa a las entidades federativas del país de acuerdo a montos *per cápita* de ingresos). Más aun, una distribución *per cápita* igual a lo largo de todos los estados puede no necesariamente ser la más indicada, particularmente si las regiones difieren en grados de desarrollo, estructura poblacional, infraestructura, etcétera. Así pues, si se considera la heterogeneidad mencionada parecería correcto que, en efecto, los gastos por regiones fueran diferentes. La pregunta en todo caso es saber si la actual distribución del gasto logra proporcionar la misma cantidad y calidad de bienes y servicios públicos en los distintos estados, una vez que se acepta que los costos y necesidades por region o entidad pueden variar.

En particular, desde el punto de vista del acceso a los servicios públicos, dos elementos deben ser tomados en cuenta: a) las características asociadas al territorio y la población que los habita y ; b) las diferencias en dotaciones de capital público existentes. El primer elemento determina las demandas potenciales de bienes y servicios públicos, demandas que serán distintas entre territorios si la estructura demográfica, grado de desarrollo, estructura productiva, etc., también lo son. El segundo determina el nivel de oferta en la provisión de bienes y servicios públicos. Ambos conceptos deben permitir clasificar a las regiones según sus carencias o déficits relativos en cada uno de los servicios contemplados. El propósito último es tener indicadores de déficits por categoría de servicios públicos entre regiones. Estos indicadores, a diferencia de la simple distribución del gasto por regiones, que ignora la heterogeneidad, permite una mejor aproximación a la equidad (o inequidad) en la distribución del gasto.

¹⁵ Conviene subrayar que el comportamiento de la inversión descrito en el Cuadro 8 es sólo del año de 1993. Sin embargo, sí puede afirmarse que en otros años tal comportamiento no fue muy diferente.

El Cuadro 10 reporta la estimación de índices de privación calculados mediante el método de componentes principales para un total de 2403 municipios en el país, con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990 (ver Consejo Nacional de Población [1993]). Como se observa en dicho cuadro, este índice se calculó tomando en consideración las siguientes variables: a) porcentaje de población analfabeta, b) porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, c) porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de drenaje y excusado, d) porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de energía eléctrica, e) porcentaje de ocupantes en vivienda particular sin disponibilidad de agua entubada, f) porcentaje de viviendas particulares con algún grado de hacinamiento, g) porcentaje de ocupantes en vivienda particular con piso de tierra, h) porcentaje de población en localidades de menos de 5000 habitantes, i) porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos.

Así pues, de los nueve criterios utilizados siete tienen que ver directamente con la provisión de servicios públicos, como educación, energía eléctrica, agua y red de alcantarillado y vivienda. En consecuencia, este índice es un buen indicador del grado de inequidad regional en la provisión de servicios públicos básicos.

Como se observa en el Cuadro 10, los estados con mayor grado de marginación son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz, mismos que registran índices considerados como muy altos. En el extremo opuesto, es decir, entre las entidades con mejor dotación de servicios públicos, se encuentran entidades como Baja California, Distrito Federal y Nuevo León. Estas tres entidades registran un índice de privación considerado como muy bajo. El resto de las entidades fluctúan entre los niveles alto, medio y bajo.

Tratando de hacer un resumen de la sección correspondiente a gasto, se puede decir que existen desequilibrios tanto vertical como horizontal. El primero se explica por la fuerte concentración del gasto en el ámbito federal, responsable de alrededor del 80 por ciento. Los estados y municipios, por su parte, aunque han incrementado su participación, ésta aún es baja.

Si bien es cierto que las entidades federativas y municipios han aumentado su participación en el gasto en los últimos años, también lo es que en buena medida este incremento se explica por el aumento en las participaciones federales. Si se excluyen éstas últimas, resulta que el grado de autonomía con que cuentan para financiar su gasto, es en realidad muy bajo. En particular, los municipios, si bien es cierto que han aumentado sus ingresos totales, también es cierto que sus ingresos propios han caído o en el peor de los casos, se han mantenido en general constantes en términos reales, ello no obstante que, a diferencia de los estados, mantienen algunas fuentes relativamente importantes de ingreso.

En lo que respecta a la distribución del gasto entre entidades y municipios, parecería que existe también un marcado desequilibrio horizontal en los tres ámbitos de gobierno, mismo que se manifiesta en estados y municipios que reciben proporciones bajas del gasto total, en tanto que otras entidades, en particular el Distrito Federal, reciben proporciones muy altas del gasto.

Si bien es cierto que puede ser normal que las regiones relativamente más desarrolladas requieran gastar más (probablemente por la mayor infraestructura existente), el análisis de índices de privación, que toma en cuenta las diferencias netas en la dotación de servicios públicos, revela que, efectivamente, existen inequidades importantes en la provisión de estos bienes y servicios públicos. Ello al margen de las diferencias de infraestructura y desarrollo relativo entre regiones.

5 VIAS PARA AUMENTAR EL GRADO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

En esta sección, se discutirá cómo se podría diseñar un sistema de participaciones que involucre más a los estados en un esfuerzo recaudatorio que, a final de cuentas, les permita financiar una mayor parte de sus gastos con recursos propios. En otras palabras, un sistema que endogeneice una parte importante de los gastos de los estados, de forma tal que las participaciones y/o ingresos se ligen a una base impositiva amplia, ya que actualmente el llamado esfuerzo recaudatorio se basa sólo en los llamados impuestos asignables territorialmente, cuya base es reducida y, por lo tanto, no necesariamente refleja la base impositiva real de los

estados.

Los impuestos de base amplia en México son tres: a) el impuesto sobre la renta de las empresas (ISRE), b) el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) y, c) el impuesto al valor agregado (IVA). En consecuencia la discusión se centrará en las ventajas y desventajas que estos tres tipos de impuestos ofrecen en caso de que se descentralizara la totalidad o una parte a los estados.

Dos aspectos deben subrayarse antes de entrar en materia. Primero, aunque la discusión se centra en la posible descentralización total o parcial de alguno de los tres impuestos mencionados, la propuesta final no es necesariamente delegar totalmente la potestad tributaria a los estados -cosa que podría ser posible-, sino proponer algún esquema de concurrencia impositiva que involucre más a los estados o, al menos, haga depender su ingreso de la recaudación potencial. Aunque no se excluye la posibilidad de una delegación total, se busca proponer una reforma que implique los menores cambios legales posibles al sistema actual, ya que ello le confiere mayor viabilidad a la propuesta. Es decir, se busca reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de éstos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes. En otras palabras, impuestos de base amplia.

Segundo, los cambios propuestos sin duda implican dificultades de orden administrativo que deben contemplarse. Estas dificultades serán analizadas en la siguiente sección.

5.1 PROBLEMAS POTENCIALES DE LA DESCENTRALIZACION IMPOSITIVA

En la sección dos se mencionó que algunos impuestos, particularmente los que se aplican sobre bases de alta movilidad, ofrecen dificultades cuando no son operados por el gobierno central. Igualmente, se mencionó que, por razones de orden administrativo, algunos impuestos pueden también dar origen a problemas cuando se descentralizan.

A continuación enunciaremos brevemente cuáles son específicamente estos problemas

que, de hecho, son comunes a cualquier impuesto. En otras palabras, se mencionarán cuáles podrían ser los costos de una descentralización impositiva.¹⁶

a) Exportación fiscal

La exportación fiscal surge como resultado del hecho de que una jurisdicción pueda hacer recaer el tributo en residentes de otro(s) estado(s). En términos de finanzas públicas, este fenómeno se conoce como *incidencia impositiva* ya que, en ocasiones, el impuesto no necesariamente recae sobre el grupo de individuos que busca gravar. En última instancia, la incidencia impositiva nos dice quién, de hecho, paga los impuestos.

En términos geográficos, esto significa que en el caso de algunos impuestos una jurisdicción puede exportar total o parcialmente el impuesto a otra jurisdicción. El resultado final es que, en presencia de exportación fiscal, la carga fiscal entre jurisdicciones no es la misma.

En consecuencia, entre más exportable es un impuesto, menos deseable es su descentralización, ya que se pierde control sobre la carga fiscal final de los contribuyentes y de las jurisdicciones.

b) Competencia fiscal

El fenómeno de la competencia fiscal es un resultado directo de la movilidad de factores. En un extremo, si suponemos que los factores capital y trabajo son perfectamente móviles y al mismo tiempo las jurisdicciones -estados- son libres de fijar la tasa que los grava, es muy probable que, en el afán de atraerlos, se cree una competencia en tasas tal que la tasa final podría resultar muy baja, con la consecuente caída en la recaudación (ver por ejemplo Mintz y Tulken [1986]).

¹⁶ Esta sección está basada en Pla, M. y Villarreal, E. [1991] y Pérez, F. [1991].

Los resultados anteriores, por supuesto, son bastante criticables. En primer lugar, parten del caso hipotético de que la movilidad es perfecta. También suponen que no hay costos de cambiar de localización, o bien, que el valor de las tasas (y su diferencial) incorpora ya los costos de cambiar de región. Además, desestiman cualquier posibilidad de comunicación y cooperación entre los estados. Esta podría venir del hecho de que los gobernadores pertenezcan al mismo partido o a la propia existencia de una interacción repetida entre los gobiernos que les haga conscientes de la necesidad de coordinación.

En la práctica, sin embargo, la movilidad no es perfecta, sobre todo si consideramos que las regiones difieren en muchos otros aspectos, más allá de las tasas de impuestos.

Esteban [1991], por ejemplo, sugiere que, al menos en la Comunidad Europea, los individuos son poco móviles, toda vez que existe un fuerte componente de identidad regional.

En el caso del capital, no hay una conclusión clara. De hecho, debe distinguirse entre grados de movilidad. Por ejemplo, en las distintas partes de la industria del transporte, los camiones de gran tamaño para el transporte internacional que usan tecnología estándar, serían perfectamente móviles; transportistas locales, sujetos a regulaciones locales ambientales, de tamaño y otras, serían poco móviles, en tanto que transportistas industriales que dependen de cierta tecnología e infraestructura, y de la proximidad de los consumidores serían medianamente móviles. La movilidad depende pues de muchos factores, como la infraestructura disponible, proximidad de mercados, proveedores, legislación existente, etcétera.

Claramente, cuando se habla del impuesto sobre el ingreso, éste tiene componentes más sensibles que otros ante cambios en las tasas impositivas. El capital financiero es notoriamente más sensible que otro tipo de capitales, como el físico o el humano, ante cambios en las tasas impositivas.

En suma, otros elementos iguales, entre más móvil es la base de un impuesto, menos descentralizable es éste, ya que induce una mayor competencia fiscal que puede provocar

estrategias subóptimas.

Existen pues, grados de movilidad y, como se verá, estos grados explican porqué en el caso de algunos impuestos -cuya base es menos movable- existe mayor posibilidad de descentralización, total o parcial.

c) Ilusión financiera

Un elemento que también debe ser considerado en el momento de descentralizar un impuesto es si el ciudadano percibe mejor o peor el costo y el beneficio del gasto público local. La cuestión puesta en términos simples es si la descentralización de un impuesto eleva o reduce la percepción del contribuyente sobre la relación entre los impuestos que paga y el gasto público del que se beneficia.

Sobre este punto, algunos impuestos, como los del ingreso, son claramente más perceptibles que impuestos sobre transacciones de mercado, como por ejemplo, el IVA. En el caso del impuesto al ingreso, si es pagado por el individuo, es claramente más perceptible que si se lo retiene la empresa.

De igual forma, los períodos de pago influyen sobre la perceptibilidad. Quizás un elemento también muy importante es la complejidad del sistema tributario, pues entre más complejo es, existe una menor perceptibilidad.

En general, puede afirmarse que entre más descentralizado es un impuesto, la perceptibilidad ingreso-gasto es mayor, ya que se reducen las transferencias intergubernamentales, mismas que dan origen a ilusión financiera.¹⁷ Sin embargo, en ocasiones

¹⁷ El problema de las transferencias es que normalmente son el resultado de deducciones entre ámbitos de gobierno y es muy complicado si no imposible para el contribuyente percibir esta cadena de compensaciones.

esto no es necesariamente cierto si una mayor descentralización complica en exceso el sistema tributario. El IVA es quizás un buen ejemplo en este sentido.

5.2 IMPUESTOS DE BASE AMPLIA

En las líneas anteriores se discutió en forma muy breve qué elementos deben tomarse en cuenta cuando se descentraliza un impuesto. Como se verá, algunos impuestos son mejor candidatos que otros. En particular, en lo que resta de esta sección se analizarán los tres impuestos de base amplia que existen en México en términos de dichos elementos y se intentará determinar cuál de estos impuestos ofrece menos problemas.

No debe olvidarse que el propósito último es incrementar el grado de responsabilidad fiscal, y se arguyó arriba, ya, que esto se logra haciendo depender, en alguna medida, el gasto de los estados de su propia recaudación.

Por último, conviene reiterar que cuando se habla de descentralizar un impuesto no necesariamente quiere esto decir una descentralización de la potestad tributaria. Alternativamente, la idea es diseñar una fórmula de reparto que involucre más a los propios estados. En otras palabras, se propone reducir la dependencia financiera de los estados mediante el acceso directo de estos a los rendimientos territoriales de los impuestos más flexibles y potentes.

5.2.A IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

El ISRPF es sin duda el más progresivo de los impuestos discutidos, ya que grava a una tasa progresiva una de las manifestaciones más claras de la capacidad de pago de los individuos: el ingreso obtenido. Desde esta perspectiva, este impuesto posee un alto grado de perceptibilidad, particularmente si se tiene en mente que, en gran parte, se autoliquida por los propios contribuyentes. Debe mencionarse, sin embargo, que este grado de perceptibilidad se reduce un poco en la medida en que su pago se fracciona y/o se retiene por la empresa.

Respecto de si origina competencia fiscal o no, es en realidad difícil de determinarlo pues, en última instancia, es una cuestión empírica para la cual se carece de información. No obstante, es factible suponer que existen márgenes dentro de los cuales la tasa entre regiones puede variar sin necesariamente crear desplazamientos.

Por supuesto que el impuesto no está exento de problemas de territorialidad particularmente en lo que se refiere a rentas de capital, pues un mismo individuo puede percibir ingresos (dividendos) de empresas asentadas en otras entidades.

En términos de su exportabilidad, puede afirmarse que, en general, es un impuesto poco exportable. Para analizar esto, es necesario distinguir entre ingresos de trabajo e ingresos de capital. Generalmente la oferta de trabajo es menos elástica que la oferta de capital. Por ello, la mayor parte de la carga tributaria será soportada por los propios trabajadores. En consecuencia, sólo una mínima parte recaerá sobre los propietarios del capital (reduciendo utilidades) y clientes (aumentando los precios).

En lo referente a los ingresos de capital, si la oferta de capitales es relativamente elástica, como es muy probable que de hecho ocurra en una entidad federativa, la carga del impuesto será soportada por otros factores de producción.

Así pues, si bien es cierto que con este impuesto no se elimina totalmente el grado de exportación fiscal, sí puede decirse que los problemas de exportación fiscal son relativamente pequeños.

5.2.B IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS EMPRESAS

Un aspecto importante que lo hace poco descentralizable es el hecho de que, con frecuencia, las empresas operan en varias entidades por lo que su fiscalización regional puede ser muy difícil.

También, la distribución de su base puede resultar poco homogénea territorialmente, ya que es frecuente encontrar zonas especializadas (agrícolas, industriales, residenciales, etcétera).

Desde el punto de vista de sus efectos sobre la competencia fiscal, es sin duda el impuesto (subsidio) típico usado por los gobiernos para atraer empresas, por lo que su descentralización muy probablemente daría origen a este tipo de competencia. Esto es de hecho particularmente cierto en un país en el que el capital es escaso.

En términos de su grado de exportación, se pueden hacer las siguientes consideraciones. Primero, si la oferta de capital es perfectamente inelástica, recaerá sobre sus propietarios, por lo que su exportación dependerá de la residencia de éstos. Es muy factible suponer que no todos serán residentes.

Segundo, en el largo plazo es de esperarse que esta oferta no sea perfectamente elástica, por lo que una parte del impuesto se trasladaría a empleados y clientes. Si esta última parte se exporta o no, dependerá de la residencia de éstos últimos.

En general, puede afirmarse que, a diferencia del ISRPF, este impuesto posee un alto grado de exportabilidad.

Por último, y en buena medida por los argumentos arriba mencionados, debe decirse que este es un impuesto poco perceptible por lo que origina problemas de ilusión fiscal. Esto último se debe, por supuesto, a que no existe una correspondencia territorial más o menos clara entre el impuesto pagado y los servicios recibidos. Por otro lado, en México este impuesto se recauda atendiendo a un principio de residencia de la empresa matriz. Ello hace aun más difícil su descentralización.

5.2.C EL IVA

Por último, se tiene el impuesto al valor agregado, IVA. Como ya se mencionó, el

aspecto más importante de este impuesto, desde el punto de vista de su descentralización, es el de su complejidad administrativa y, sus ventajas o desventajas en términos de las características discutidas, dependen en buena medida de la forma en que se descentralice.

El IVA es un impuesto al consumo, pero por su mecánica se aplica a los productores y éstos lo transfieren a lo largo de una cadena productiva hasta su fase final, o minorista. Si bien es un impuesto de difícil gestión desde el punto de vista administrativo, posee la ventaja de que, por su mecánica misma, la vigilancia en buena medida recae sobre el productor, ya que éste tiene que exigir la documentación necesaria a sus proveedores a efecto de recuperarlo. Es pues un impuesto cuyos costos administrativos son relativamente bajos, al menos para el gobierno. Es quizás esta característica la que explica el porqué en los últimos años este impuesto ha sido adoptado por muchos países.

Quizás el gran problema del IVA, para efectos de descentralización, radica en el hecho de que en la fase minorista del IVA sólo se ingresa el importe correspondiente al valor que se agregó en esta última fase, y no la totalidad del impuesto. En otras palabras, el que un bien se venda al consumidor final en cierta región no implica necesariamente que todo el valor agregado se haya generado en esa región. Un hecho muy común es que los insumos y algunas partes del proceso de producción hayan ocurrido en otras regiones. Esto, aunado al hecho de que el IVA no distingue administrativamente la fase minorista del resto, hace muy difícil su imputación territorial.

Así, esta situación puede provocar al menos tres problemas al momento de descentralizar el IVA:

a) En función de que la fase minorista incorpore más o menos valor agregado, la recaudación local en esa fase será superior o inferior. Ello con las reservas impuestas por la existencia de grandes minoristas multiestatales.

b) La recaudación obtenida por una región no coincidirá con el IVA pagado por sus

residentes.

c) En México la declaración de IVA se hace de acuerdo al criterio de residencia fiscal de la empresa matriz. Ello refuerza las distorsiones anteriores llevando a que la diferencia entre IVA pagado en un estado e IVA recaudado en el mismo sea aún mayor.

En suma, en lo que respecta a los tres impuestos de base amplia aquí discutidos, parecería que, con mucho, el candidato que ofrecería menores dificultades de descentralizar, es el ISRPF. Se vio que el ISRE presenta problemas originados en el domicilio fiscal, lo que hace difícil, si no imposible, su imputación territorial, además de que podría originar problema derivados de competencia fiscal entre estados.

El IVA, por su parte, ofrece dificultades administrativas, cuyo costo podría eliminar una de las grandes ventajas del propio impuesto: su bajo costo administrativo. En otras palabras, descentralizar el IVA puede resultar no sólo muy costoso, sino también muy complejo administrativamente hablando.

Así pues, en la siguiente sección se desarrollará una breve discusión de cómo, en la práctica, se podría diseñar un esquema de descentralización basado en el ISRPF. Dicho esquema, por supuesto, no está exento de problemas, por lo que se discutirán, también brevemente, algunas de las dificultades potenciales y se evaluará su impacto.

6 LA DESCENTRALIZACION DEL ISRPF

Ya se mencionó que el ISRPF es, entre los impuestos de base amplia, el que ofrece menos dificultades y, de hecho, mayores ventajas en términos de la responsabilidad fiscal. Particularmente se mencionó que es un impuesto de base amplia, perceptible y poco exportable. También, se tiene la ventaja de que existe una amplia experiencia en otros países que practican la concurrencia impositiva en torno a este gravamen.

Es importante adelantar que una reforma como la que se plantea en esta sección implica seguramente un papel más activo por parte de las administraciones tributarias de los estados, y ello implicará cambios administrativos que será necesario contemplar.

La descentralización del ISRPF podría pensarse en dos modalidades. La primera de ellas consistiría en diseñar un esquema en el que los estados tuvieran acceso a los rendimientos territoriales del impuesto mediante algún porcentaje sobre la recaudación total por concepto de ISRPF. La segunda, consiste en permitir que los estados participen con un tramo impositivo o recargo en la tasa del impuesto. Ambas alternativas ofrecen ventajas e inconvenientes, mismos que se discuten en el apartado siguiente.

6.1 ACCESO A LOS RENDIMIENTOS TERRITORIALES DEL ISRPF

Bajo esta modalidad se plantea que los estados tengan acceso a un porcentaje de los rendimientos territoriales del ISRPF. Es decir, un porcentaje sobre la recaudación efectiva, después de las deducciones correspondientes.

Es importante hacer notar que esta primer propuesta no modifica la carga fiscal total, ya que sólo plantea que los estados reduzcan sus percepciones por concepto de participaciones del gobierno federal a cambio de retener en su territorio un monto similar originado en la recaudación por concepto de ISRPF que haya tenido lugar en su territorio.

Ahora bien, la puesta en práctica de este esquema plantea modificaciones pues, si el porcentaje de participación es el mismo para cada entidad, resultará que, con el paso del tiempo, aquellas entidades con mayor ingreso mejorarán relativamente más que las regiones de menor ingreso. Es decir, con el tiempo es de esperarse que la evolución de ingreso per cápita de los estados sea distinta lo que, aunado a los efectos de progresividad, podría provocar evoluciones distintas de la recaudación per cápita. Este efecto, de hecho, se podría presentar aún en el caso de que en el año de inicio del esquema todos los estados obtuvieran una recaudación per cápita igual. Con el tiempo, y debido a los diferenciales de crecimiento entre regiones, los diferenciales

de recaudación aparecerían.

Este aspecto se podría afrontar mediante una contribución adicional del gobierno central cuyo propósito sería evitar fuertes diferenciales de recaudación per cápita. Obviamente esta solución no es la mejor ya que si las desigualdades fuesen crecientes se podría llegar con el paso del tiempo a una dependencia creciente del gobierno federal, y esto es, justamente, lo que se busca evitar. Para evitar estos efectos, una reforma de este tipo debería ir acompañada de un fondo de compensación interterritorial que financiase proyectos encaminados al desarrollo de las regiones más pobres.

Una característica adicional de este esquema es que, en la medida en que la definición de bases, tasas, y exenciones estén a cargo del gobierno federal, la evolución de los ingresos de los estados continuaría fuertemente supeditada al gobierno federal. Por las mismas razones, este esquema no generaría competencia fiscal.

El primer aspecto o problema, si bien no se puede eliminar, sí podría al menos reducirse si se involucra, quizás a través de los cuerpos legislativos, más activamente a los estados, no sólo en la determinación del porcentaje de participación, sino también en el diseño de la política impositiva en materia de ISRPF. Esta es de hecho una de las recomendaciones de Díaz [1996], dentro de este mismo proyecto de investigación.

Por último, un problema práctico se presenta al momento en que a algunos contribuyentes se les retiene el impuesto y el domicilio fiscal de la empresa retenedora puede no coincidir con el domicilio fiscal del contribuyente.

Con todo y las desventajas arriba apuntadas, el esquema planteado posee la virtud de que con el paso del tiempo los estados tendrían una relación más estrecha entre sus ingresos propios y su gasto. En todo caso, la gran ventaja de esta primer propuesta es su sencillez, ya que si bien puede implicar algunos cambios legales, éstos no parecen ser sustanciales, y quizás podría pensarse en una interpretación un poco más amplia que la actual Ley de Participaciones.

6.2 UN TRAMO ESTATAL EN LA TARIFA DEL ISRPF

Este segundo esquema sugiere establecer un tipo impositivo autónomo de los estados en el ISRPF. Es decir, una tasa estatal discrecional que recayera en el ingreso de las personas físicas. Obviamente, puede pensarse en un cargo estatal adicional al ISRPF federal. Sin embargo, ello implica un aumento en la carga fiscal total. Alternativamente, podría pensarse en la reducción de algunos puntos en el ISRPF federal a cambio de la creación de este nuevo tramo. Esta reforma no tendría porqué llevar a un déficit en las finanzas públicas federales pues sería compensado por una reducción equivalente (en términos de recaudación) en el monto de participaciones.

La reforma partiría de una estimación de los cambios en las tasas necesarios para que la carga fiscal total permaneciera inalterada y se redujera en el tanto por ciento correspondiente el volumen de participaciones federales. Posteriormente, se permitiría a cada estado que fijase la sobretasa que considerase oportuna dentro de un rango.

Nótese que en esta segunda propuesta se plantea una tasa sobre la base impositiva (ingreso), en tanto que en el esquema anterior se propone un porcentaje sobre la recaudación.

Si bien en algún sentido hay similitud entre ambos esquemas, como es la evolución temporal de las bases, la homogeneidad o heterogeneidad y los problemas de gestión, una diferencia importante es que en esta segunda propuesta, los efectos de la progresividad no influyen sobre la evolución de los diferenciales de recaudación per cápita, que se originan en una evolución temporal desigual de las bases gravables de los estados.

Así, bajo este esquema toda la recaudación asociada a la progresividad se convierte en ingreso del gobierno federal, no de los gobiernos estatales. En consecuencia, esta segunda propuesta garantiza una menor disparidad a lo largo del tiempo y, de hecho, le da al gobierno federal una mayor capacidad de actuar como agente nivelador ya que es éste el que se apropia de los efectos de la progresividad. Visto de otra forma, si con el tiempo resulta que la evolución

de los estados es muy desigual desde el punto de vista económico, el gobierno federal se apropiaría de todos los efectos asociados a la progresividad y estaría por lo tanto en una mejor posición de compensar la mencionada desigualdad. En la propuesta primera los efectos de la progresividad se distribuían entre estados y gobierno central.

La segunda y fundamental diferencia es que, bajo este segundo esquema, los estados tienen la libertad de fijar la sobretasa. Así, si un estado considera que requiere más ingresos, lo puede lograr al costo de aumentar la carga fiscal en su territorio. Esto lleva a un aumento considerable de responsabilidad fiscal en el sistema.

Aunado a lo anterior, esta segunda propuesta posee la ventaja, sobre la primera, de que garantiza que los estados tienen alicientes a ampliar su base gravable, ya que ello aumenta sus ingresos.

Por último, una última ventaja es que se logra una mayor perceptibilidad, ya que el contribuyente, al hacer su declaración, tendría presente qué parte de los impuestos pagados van al gobierno estatal y qué parte al gobierno federal. De hecho, el problema de las retenciones sería ahora fácilmente territorializable en función del domicilio fiscal del contribuyente, pues éste las ingresaría en la oficina de impuestos estatal correspondiente.

Una posible crítica al sistema es que puede originar una competencia fiscal en las sobretasas. Ahora bien, aparte de los comentarios que aparecen en la sección 2 referidos a movilidad, cabe decir que esta competencia es mucho menos perniciosa que una competencia fiscal en la base del impuesto (la cual sería común para todos los estados). Esta última puede, en caso extremo, llevar a la completa exención de tributación de ciertos rendimientos.

6.3 ASPECTOS DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Las propuestas anteriores, para que tengan un efecto importante sobre la responsabilidad fiscal implican sin duda que haya algún grado de participación de los gobiernos que son

fiscalmente corresponsables. En otras palabras, para que la corresponsabilidad fiscal sea efectiva, es necesario que tanto gobiernos estatales como el gobierno central tengan algún grado de participación en la gestión y control de los impuestos.

Ahora bien, parecería que una gestión y control en que participen varios ámbitos de gobierno trae el inconveniente de que, por un lado, la presencia de varias administraciones probablemente incrementa los costos para el contribuyente y, por otro lado, en la medida en que participan varias administraciones, puede suceder que desaparezcan las economías de escala asociadas a la gestión y control a cargo de un sólo ámbito de gobierno, que en el caso de México, es actualmente el gobierno federal.

¿Cómo pueden pues compatibilizarse estas dos situaciones? Es decir, involucrar a los distintos ámbitos de gobierno en la administración control y gestión pero, al mismo tiempo, aprovechar las ventajas que ofrece el hecho de que estas funciones las tenga a su cargo un sólo ámbito de gobierno.

Una posible solución a este dilema parecería ser la de contratar una agencia tributaria que se encargara de estos procesos y en cuyos órganos rectores participara no sólo el gobierno federal sino también los gobiernos estatales. El grado de participación de cada uno de estos ámbitos de gobierno estaría sin duda determinado por el grado de participación de ellos en la recaudación total. Es decir, su representatividad debería estar asociada a su grado de participación en la recaudación. Nótese que si en una agencia tributaria participara como órgano rector sólo el gobierno federal, se anularía una de las grandes ventajas de contratar una agencia tributaria, que es la posibilidad de cooperación entre ámbitos de gobierno.

Más allá de la ventaja apuntada arriba, una agencia tributaria ofrece la ventaja de que permite separar los componentes técnico y político del proceso de cobrar impuestos. Todo ello con el prerequisite de que la asignación de la licencia del monopolio recaudador se realice mediante un mecanismo de subasta adecuado y, en la medida de lo posible, alejado de criterios políticos.

Por último, un elemento **que requiere ser analizado con cuidado**, es la existencia de acuerdos tributarios internacionales **previos que**, en algún momento, podrían constituirse en un impedimento a las reformas propuestas. Por ejemplo, en la segunda propuesta, que se refiere a que los estados participen con un tramo impositivo, si este tramo es adicional a la tasa federal ya existente, puede ser probable que algún tratado preexistente en materia de homologación tributaria elimine esa posibilidad. La existencia de estas posibles situaciones debe sin duda ser considerada con detalle.

7 UN EJEMPLO NUMERICO DE REFORMA

En la sección anterior se discutió cómo se podría descentralizar alguna parte de la recaudación por concepto del ISRPF, y esencialmente se plantearon dos propuestas. La primera consiste en permitir que los estados retengan algún porcentaje de la recaudación federal por este concepto. La segunda propuesta consiste en permitir a los estados participar con algún tramo impositivo en la recaudación por este concepto. Más allá de las diferencias en términos de progresividad que ya se comentaron, la segunda propuesta le imprime un mayor grado de responsabilidad fiscal al proceso, pues involucra directamente a los estados en la fijación de las tasas impositivas estatales.

En esta última sección se busca hacer algunos ejercicios numéricos sencillos para ilustrar la magnitud de los recursos involucrados en las propuestas. Conviene hacer tres aclaraciones. Primero, la información respecto a bases impositivas por estado no existe, por lo que fue preciso hacer algunas aproximaciones y supuestos, que en cada caso, se hacen explícitos. Segundo, los porcentajes propuestos son arbitrarios; pero más que una propuesta concreta para su aplicación, se busca sólo hacer un ejercicio numérico que sirva para ilustrar el orden de magnitud de recursos que las propuestas implican. Y, tercero, las propuestas pueden de hecho ser vistas como etapas de un proceso amplio de descentralización fiscal, en el que la última etapa consiste precisamente en permitir a los estados que participen con un tramo impositivo.

7.1 ETAPA INICIAL

Lo que aquí llamaríamos la etapa inicial de la reforma, es en realidad un paso relativamente sencillo, pues consiste sólo en simplificar el esquema actual de participaciones, eliminando uno de los tres criterios actualmente vigentes.

Como se recordará, el actual sistema de coordinación fiscal establece que las participaciones a los estados se rigen por tres criterios, cada uno con su peso específico. Así, 45.17 por ciento se distribuye en función del número de habitantes, 45.17 por ciento en función de los llamados impuestos asignables territorialmente, en tanto que el restante 9.66 por ciento en función inversa a los dos anteriores. En la etapa inicial se propone simplificar este esquema mediante la eliminación del coeficiente de 9.66 por ciento, de forma que sólo permanezcan los dos criterios restantes, cada uno con un peso de 50 por ciento.

El Cuadro 11 describe cómo quedarían los ingresos totales de los estados bajo este nuevo esquema, para el año de 1990. Como se observa, salvo los casos del Distrito Federal y Tabasco, son pocos los estados que verían reducidos sus ingresos (los números positivos). El resto recibiría ingresos mayores bajo el nuevo esquema.

Quizás conviene explicar cómo se construyó el Cuadro 11, pues los siguientes ejercicios se construyeron de forma similar. La primer columna muestra las participaciones recibidas en 1990. La segunda columna contiene los ingresos propios captados por los estados, y la tercer columna es la suma de las dos anteriores, es decir, los ingresos totales.

Las siguientes columnas describen cómo se distribuirían las participaciones si 50 por ciento se distribuye en función de la población y el restante 50 por ciento en función de los llamados impuestos asignables. La suma de estas dos columnas es igual al monto de participaciones recibidas en 1990. Si a esta última suma se le añaden los ingresos propios (columna 2) se obtiene lo que llamamos total hipotético. Es decir, cuánto recibirían los estados bajo el esquema propuesto. La última columna muestra las diferencias de ingreso entre el

esquema vigente en 1990 y el propuesto, de forma que los números negativos se refieren a estados que mejoran, en tanto que los números positivos se refieren a los estados que verían disminuidos sus ingresos.

La suma de los estados que verían reducidos sus ingresos representa el "costo" de la reforma, es decir, cuánto habría que darle de más a los estados perdedores para que bajo el nuevo esquema, no redujeran sus ingresos. Si se excluye al Distrito Federal y a Tabasco, en realidad el costo es muy pequeño.

Es interesante hacer notar que el Cuadro 11 sugiere que el Distrito Federal y Tabasco, de hecho originan una fuerte distorsión al sistema actual. Si se contabilizan las pérdidas de estos dos últimos, cubrir el costo de la reforma ascendería, en 1990, a 2,753,473 miles de nuevos pesos. Esta cifra representa el 14.1 por ciento del monto, en ese año, participado a los estados.

Nótese que los números positivos representan la suma de lo que algunos estados perderían, en tanto que los negativos lo que algunos estados ganarían.

Esta primer etapa es muy sencilla, pues sólo se busca simplificar el esquema actual. Por supuesto que hay un costo ya que se parte de la idea de que, bajo el nuevo esquema, ningún estado debe recibir menos de lo que recibe con el esquema vigente. Este supuesto se requiere para hacer viable la propuesta y, de hecho, vendible a los estados.

Para finalizar con esta primer etapa, y dar una mejor idea de magnitud, lo que aquí llamamos el costo de la reforma representa aproximadamente el 84 por ciento de lo que en 1990 se destinó al llamado ramo XXVI, Solidaridad y Desarrollo Regional.

7.2 SEGUNDA ETAPA

Lo que se podría llamar la segunda etapa de reforma consiste en que los estados retengan un determinado porcentaje de la recaudación por concepto del ISRPF, mismo que la federación

deduciría de sus participaciones. Concretamente, se propone que el 50 por ciento de lo participado se distribuya con base en la población, y los estados retengan un porcentaje de lo recaudado por ISRPF equivalente a lo que se distribuyó en la etapa anterior usando el criterio de los impuestos asignables (un 53.2 por ciento de lo recaudado por ISRPF).

Cabe mencionar que se supuso que la recaudación nacional por ISRPF tiene una distribución territorial similar al PIB por estado.

La simulación de este ejercicio se muestra en el Cuadro 12, y las diferencias entre los esquemas vigente e hipotético se describen en la última columna del mismo cuadro. Como se ve, el costo de la reforma es casi igual al de la etapa inicial, pues representa el 80 por ciento de lo gastado en 1990 en el ramo XXVI.

No obstante, a diferencia del esquema anterior, éste ofrece la ventaja de que, si se toma 1990 como el año base, en los años siguientes los estados tendrían incentivos a que se recaudara más, por concepto del ISRPF.

Es preciso decir, sin embargo, que en esta segunda etapa el ISRPF es recaudado por el gobierno federal, pero los estados tendrían ya la certeza de que si esa recaudación sube, sus ingresos también lo harían.

Un claro riesgo es que, con el paso del tiempo, si las bases gravables entre estados se comportan de forma muy diferente, se puede originar una desigualdad creciente.

7.3 TERCER ETAPA

La tercera y última etapa es, sin duda, la más interesante, pues plantea la cesión parcial a los estados de la potestad tributaria del ISRPF.

Se propone, al igual que en los casos anteriores, que 50 por ciento de lo participado se

distribuya en función de la población, y lo restante, para saldar las participaciones, se cubrirían, total o parcialmente, con un tramo en la tasa del ISRPF a cargo de los estados. En la reforma que se propone aquí la sobretasa sería fijada por cada estado independientemente. Sin embargo, para efectos de este ejercicio se supuso que todos los estados fijan una misma sobretasa.

La idea es que de la tasa del ISRPF un tramo sea estatal, y el restante federal. La simulación de este escenario se presenta en los Cuadros 13 y 14.

Antes de analizar estos Cuadros, conviene aclarar que fue necesario calcular las bases estatales del ISRPF. Para ello se tomó como base nacional la reportada por la Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso de los Hogares de 1989 (INEGI [1992]), en los ingresos por fuentes, y la tasa efectiva resultante fue de 22 por ciento. Se supuso que esta tasa fue aplicada en todos los estados, y se hizo la actualización para 1990. Aquí se está suponiendo que la evasión fiscal es la misma en todos los estados y que las bases gravables estatales no varían con las tasas (o, lo que podría ser equivalente, que el gobierno federal redujo su tasa promedio en un porcentaje equivalente a la sobretasa aplicada).

Las simulaciones se presentan para 3 posibles escenarios. En el primero, se calculó la tasa de ISRPF que deberían usar los estados para recaudar lo faltante de lo participado en 1990, una vez pagado el 50 por ciento con base en la población por estado. Esta tasa resultó ser del 11.7 por ciento, es decir aproximadamente la mitad efectiva federal (22%). Dados los supuestos que hemos hecho, esto sería equivalente a que cada estado percibiera el 53.2% de lo recaudado por ISRPF en su territorio. Por lo tanto, parecidas conclusiones aplicarían. El costo de la reforma es de 2,704,061 miles de nuevos pesos, es decir, 82.5 por ciento del ramo XXVI.

Hay que hacer la aclaración de que aunque en la simulación que se presenta aquí el permitir a los estados retener un 53.2% de lo recaudado en su territorio es equivalente a una sobretasa promedio del 11.7%, en la práctica los dos sistemas son muy diferentes. En principio, cada estado tendría la potestad de fijar una sobretasa distinta a la que fijasen los demás estados. Además, debido a la falta de información sobre las bases gravables por estado, fue necesario

suponer la base del ISRPF se distribuye igual que el PIB estatal.

En virtud de que la tasa de 11.7 por ciento puede ser considerada como muy alta, los cuadros 13 y 14 simulan tasas de 5 y 7 por ciento respectivamente, y lo faltante, para igualar las participaciones de 1990, se distribuye como antes, es decir, con base en los impuestos asignables. En ambos casos el costo de la reforma prácticamente permanece en el rango 80-85 por ciento del ramó XXVI.

7.4 CONSIDERACIONES SOBRE LAS ETAPAS

Antes de concluir es preciso hacer algunos comentarios respecto a las simulaciones que se acaban de describir.

Primero, en todas las etapas el costo de la reforma es muy similar, lo que sugiere que, en principio, cualquiera de ellas es viable, financieramente hablando, particularmente si se considera que una iniciativa reciente es descentralizar el ramo XXVI. Ahora bien, el hecho de que el costo en las tres etapas sea muy similar no es sorprendente pues, por construcción, los ejemplos están diseñados para que los recursos redistribuidos no excedan al monto participado. Las pequeñas diferencias entre las etapas sugieren en realidad que la distribución varía en cada etapa.

Segundo, si bien es cierto que el costo de la reforma es muy similar en las tres etapas, cada una de ellas es muy diferente entre sí, y conforme se avanza es mayor el grado de responsabilidad fiscal, ya que los estados participan en la recaudación y sus ingresos dependen directamente de su propio esfuerzo recaudatorio. También, la tercer etapa tiene la virtud, respecto de la segunda, de que los efectos de la progresividad son ingresos del gobierno federal, de forma que si con el paso del tiempo la evolución de las bases impositivas es muy desigual entre estados, el gobierno federal dispondría de recursos adicionales para compensar esta desigualdad. Por supuesto, el costo de cada etapa es que entre más avanzada es, implica cambios legales más fuertes.

Por último, como ya se mencionó, los porcentajes elegidos, en particular el 50 por ciento de población, es hasta cierto punto arbitrario¹⁸. Se eligió este porcentaje porque se pensó que no implica redistribuciones muy fuertes entre los estados.

Para efectos de este estudio, la utilidad de las simulaciones es, más que sugerir porcentajes ideales, mostrar que existe viabilidad financiera por parte del gobierno federal.

Otro punto de vital importancia concierne el problema de lograr una suficiencia financiera de los estados. Esta se puede lograr si los porcentajes de recaudación de ISRPF repartidos o si las sobretasas fijadas son los adecuados.

8 CONCLUSIONES

Varias conclusiones se pueden extraer del presente documento. A continuación se enlistan las más importantes.

En su situación actual, el estado de las finanzas públicas en México es tal que concentra fuertemente en el gobierno federal las acciones de recaudación y gasto.

Por el lado del ingreso, la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), particularmente después de 1980, se ha traducido en la existencia de mayores recursos para los tres ámbitos de gobierno. En otras palabras, el sistema se ha hecho más eficiente.

En claro contraste con el reparto de ingresos que está claramente definido en la Ley de Coordinación Fiscal, por el lado del gasto ha prevalecido un alto grado de discrecionalidad en su asignación entre los estados, pues no existe una fórmula clara de reparto. De hecho, se puede advertir en ocasiones la presencia de criterios político-electorales.

¹⁸ Sempere y Sobarzo [1996] y Díaz [1996] discuten razones por las que este porcentaje debería desaparecer.

Añadiendo a los dos puntos anteriores juntos la escasez de los recursos propios de los estados, puede afirmarse que si bien el sistema en su conjunto se ha hecho más eficiente, prevalece un muy bajo grado de responsabilidad fiscal, lo cual tiene su origen en la poca o casi nula vinculación entre ingresos y gastos estatales.

En este contexto, las reformas aquí propuestas buscan precisamente aumentar el grado de responsabilidad fiscal, proponiendo un mecanismo que haga endógena una mayor proporción de los gastos estatales. Es decir, que una mayor parte del gasto de los estados dependa de su propio esfuerzo recaudatorio.

Concretamente, se propone modificar el actual SNCF en una dirección tal que los estados tengan acceso directo a alguna proporción de los rendimientos originados en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF).

La reforma, para efectos de viabilidad, se propone sea introducida en forma gradual, es decir, en etapas. La primera de ellas consiste en modificar la actual fórmula de reparto de participaciones de forma que se elimine el coeficiente de 9.66 por ciento, y permanezca 50 por ciento con base en el número de habitantes por estado, y 50 por ciento con base en los llamados impuestos asignables territorialmente. La segunda etapa plantea que se elimine (o disminuya) el coeficiente de los impuestos asignables a cambio de retener algún porcentaje de lo recaudado por la federación por concepto de ISRPF. Por último, la tercera etapa propone ceder a los estados la capacidad de fijar tasas sobre la base gravable del ISRPF. Ello unido a una reducción correspondiente en la escala federal del ISRPF de forma que no se aumente la presión fiscal por ese impuesto.

Conviene mencionar que aunque en la tercera etapa puede haber una competencia limitada en tasas, la competencia más importante (y más sana), seguramente provendrá de los esfuerzos de los estados por mejorar su base gravable, ya que ello aumenta sus recursos propios. También debe mencionarse que la propuesta busca redistribuir los recursos ya existentes, por lo que se procuró evitar proponer aumentos en tasas. Sin que esto último se deba desechar, las propuestas

parten de la idea de que, para que los ejercicios tengan validez, la carga fiscal total debe permanecer constante.

Se elaboraron algunos ejercicios numéricos que, pese a las limitantes de información, sugieren que el costo de la reforma, entendido como la suma de recursos necesarios para que ningún estado reciba menos de lo que actualmente obtiene, asciende a un monto que representa entre un 80 y un 85 por ciento de lo gastado en el ramo XXVI. Ello sugiere que, financieramente hablando, una reforma como la propuesta es viable.

Las conclusiones anteriores son interesantes por al menos dos razones. Primero, porque una iniciativa del gobierno actual consiste en descentralizar a estados y municipios el ramo XXVI. El presente documento sugiere que dicha iniciativa es incompleta porque no ataca el problema de fondo al no aumentar el grado de responsabilidad fiscal. La propuesta aquí hecha sugiere que esto último se puede lograr a un costo financiero similar. Más aún, si efectivamente se descentraliza el ramo XXVI como lo propone el gobierno actual, seguramente será más difícil adoptar medidas como las aquí propuestas, ya que revertir el proceso puede no convenir a algunos estados. Segundo, porque en el debate actual sobre federalismo fiscal en México se habla con frecuencia de la necesidad o conveniencia de descentralizar el impuesto al valor agregado (IVA). En este documento se dan argumentos que sugieren que el mejor candidato es el ISRPF.

Si bien es cierto que al proponer reformas al sistema actual se buscó siempre minimizar los cambios legales, llevada hasta su tercer etapa, dicha reforma sí implica cambios considerables, que seguramente encontrarían resistencia.

Por un lado, es fácil suponer que el gobierno federal no acceda ceder a los estados parte de lo recaudado por concepto de ISRPF. Aunque aquí se vería compensado con reducciones en las participaciones distribuidas. Por otro lado, los propios gobiernos estatales (quizás no todos), vean con desagrado que bajo un esquema como el propuesto, tengan una mayor responsabilidad recaudatoria. Sin embargo, claramente quién ganaría sería el contribuyente. De hecho, existe una

amplia experiencia internacional que sugiere que la concurrencia fiscal, con todo y los costos que pueda acarrear, redundaría en un mayor grado de responsabilidad fiscal, que es sin duda de lo que el sistema mexicano adolece.

Los ejemplos numéricos elaborados son sólo una primera aproximación al problema y sin duda su puesta en práctica estaría influida por el contexto político y el tipo de negociaciones entre los ámbitos de gobierno. Sin embargo, la esperanza es que el presente estudio aporte algunos elementos a los ya existentes en el proceso de fortalecimiento del federalismo fiscal en México.

REFERENCIAS

Boadway, R. y Flatters, F. [1982] "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: a Synthesis and Extensions of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, 15, pp. 613-633.

Burbidge, J. y Myers, G. [1994] "Redistribution within and across the regions of a federation", *Canadian Journal of Economics*, 3, pp. 620-636.

Consejo Nacional de Población [1993] "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990". Dirección General de Estudios de Población. Secretaría de Gobernación.

Dahlby, B. y Wilson, L. [1994] "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants", *Canadian Journal of Economics*, 27, pp. 657-672.

Díaz, A. [1996] "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica.". Mimeo.

Esteban, J. [1991] "The Political Economy of Regional Development in Europe: the role of regions and regional policies". Universidad Autónoma de Barcelona.

INEGI [1994] "El Ingreso y el Gasto Público en México", Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

INEGI [1993] "El Ingreso y el Gasto Público en México", Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

INEGI [1992] "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1989." Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Feldstein, M. y Vaillant, M. [1994] "Can State Taxes Redistribute Income?", National Bureau of Economic Research, Documento de Trabajo No. 4785.

Michel, Hugo [1995] "Gasto público y federalismo: el caso del estado de Jalisco (1989-1992)". Mimeo.

Mintz, J. y Tulkens, H. [1986] "Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation", *Journal of Public Economics*, 29, 133-172.

Molinar, J. y Weldon, J. [1994] "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales." *Estudios Sociológicos* XII: 34.

Musgrave, R. y Musgrave, P. [1984], *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.

Pérez, F. [1991] "Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas", Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Persson, T. y Tabellini, G. [1995] "Federal Fiscal Constitutions. Part II: Risk Sharing and Redistribution". Centre for Economic Policy Research, Documento de Trabajo No. 1142.

Pla, M. y Villarreal, E. [1991] "Financiación de las Comunidades Autónomas: desarrollo de modelos alternativos. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, monografía B-2.

Sempere, J. y Sobarzo, H. [1994] "La Descentralización Fiscal en México: Algunas Propuestas. Documento de Trabajo Núm IX, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Sempere, J. y Sobarzo, H. [1996] "Elementos Económicos de una Propuesta de Reforma en Materia de Federalismo Fiscal en México", Documento de Trabajo, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Shah, A. [1994] "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", The World Bank, Policy and Research Series, No. 23.

Tanzi, V. [1995] "Federalismo Fiscal y Descentralización", Trimestre Fiscal No. 51, INDETEC.

Vásquez, Pedro [1996] "El Distrito Federal en la coordinación fiscal". Mimeo.

Zabalza, A. [1994] "Un Mecanismo de Corresponsabilidad Fiscal para el Sistema de Financiación Autonómica" *Revista Española de Economía*.

Zepeda, E. y Castro, D. [1995] "El gasto público en Baja California. Los vaivenes de la descentralización y el control político. Mimeo.

CUADRO 1
BASES CONCEPUALES EN LA ASIGNACION DEL GASTO

CATEGORIA DEL GASTO	POLITICA Y ESTANDARES	PROVEEDOR Y ADMINISTRADOR	COMENTARIOS
DEFENSA	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
RELACIONES EXTERIORES	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
COMERCIO INTERNACIONAL	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
POLITICA MONETARIA	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
COMERCIO INTERESTATAL	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
SUBSIDIOS A LA INDUSTRIA Y NEGOCIOS	F	F	DESARROLLO REGIONAL
MIGRACION	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
AEROLINEAS Y FERROCARRILES	F	F	COSTOS Y BENEFICIOS NACIONALES
POLITICA FISCAL	F,E	F,E,M	COORDINARSE ES POSIBLE
REGULACION	F	F,E,M	MERCADO COMUN INTERNO
RECURSOS NATURALES	F	F,E,M	PROMUEVE UN MERCADO COMUN
MEDIO AMBIENTE	F,E,M	E,M	COSTOS Y BENEFICIOS PUEDEN SE NACIONALES, ESTATALES O MUNICIPALES
AGRICULTURA E INDUSTRIA	F,E,M	E,M	EFFECTOS INTERJURISDICCIONALES
EDUCACION	F,E,M	E,M	TRANSFERENCIAS EN ESPECIE
SALUD	F,E,M	E,M	TRANSFERENCIAS EN ESPECIE
POLICIA	E,M	E,M	BENEFICIOS LOCALES
AGUA, ALCANTARILLADO Y BASURA	M	M	BENEFICIOS LOCALES
BOMBEROS	M	M	BENEFICIOS LOCALES
CAMINOS			
INTERESTATALES	F	E,M	MERCADO INTERNO COMUN
ESTATALES	E	E,M	COSTOS Y BENEFICIOS ESTATALES
INTERREGIONAL	E	E,M	COSTOS Y BENEFICIOS INTERREGIONALES
LOCAL	M	M	COSTOS Y BENEFICIOS LOCALES

SIMBOLOGIA: F=FEDERAL; E=ESTATAL; M=MUNICIPAL

FUENTE: SHAH (1994)

CUADRO 2
BASES CONCEPTUALES EN LA ASIGNACION DE IMPUESTOS

TIPO DE IMPUESTO	DETERMINACION DE		RECOLECCION Y ADMINISTRACION	COMENTARIOS
	BASE	TASA		
A DUANAS	F	F	F	AL COMERCIO INTERNACIONAL
A LA RENTA DE EMPRESAS	F	F	F	FACTOR MOVIBLE
SOBRE RECURSOS NATURALES	F	F	F	DISTRIBUCION DE TASAS INEQUITATIVAS
AL INGRESO DE LAS PERSONAS FISICAS	F	F,E,M	F	FACTOR MOVIBLE
A LA NOMINA	F,E	F,E	F,E	CUBRE SEGURIDAD SOCIAL
IVA	F	F	F	LAS FRONTERAS ENTRE ESTADOS
IMPUESTOS AL "PECADO"				SON REBASADAS
ALCOHOL Y TABACO	F,E	F,E	F,E	RESPONSABILIDAD COMPARTIDA
LOTERIAS	E,M	E,M	E,M	RESPONSABILIDAD LOCAL
IMPUESTOS A LOS "MALES"				
CARBONO	F	F	F	COMBATIR CONTAMINACION NACIONAL
A LA EMISION DE CONTAMINANTES	F,E,M	F,E,M	F,E,M	IMPACTO PUEDE SER NACIONAL, REGIONAL O LOCAL
A LOS VEHICULOS AUTOMOTORES	E	E	E	RESPONSABILIDAD ESTATAL
A LOS NEGOCIOS	E	E	E	VENEFICIOS DE IMPUESTO
A LA PROPIEDAD	E	M	M	FACTOR NO MOVIBLE
A LA TIERRA	E	M	M	FACTOR NO MOVIBLE
CARGOS S/ SERVICIOS	F,E,M	F,E,M	F,E,M	PAGOS POR SERVICIOS RECIVIDOS

SIMBOLOGIA: F=FEDERAL; E=ESTATAL; M=MUNICIPAL
FUENTE: SHAH (1994)

CUADRO 3
ESTRUCTURA IMPOSITIVA POR
AMBITOS DE GOBIERNO EN MÉXICO
(Miles de nuevos pesos)

	1992	1993	1992 (%)	1993 (%)
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL	129.868	149.164		
ISR	59.272	70.890	43,86	45,33
IVA	32.703	38.832	24,2	24,83
IEPS	19.883	21.591	14,71	13,81
Importación	12.884	12.684	9,53	8,11
Exportación	38	31	0,03	0,02
Erogaciones	1.481	1.077	1,1	0,69
Automóviles nuevos	1.100	1.051	0,81	0,67
Tenencia o uso de vehículos	2.002	2.554	1,48	1,63
Otros impuestos	505	455	0,37	0,29
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS ESTADOS Y D.F.	3.465	4.632	2,56	2,96
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS MUNICIPIOS	1.810	2.600	1,34	1,66
ING. TRIBUTARIOS TOTALES	135.143	156.396	100	100

FUENTE: INEGI. El ingreso y el gasto público en México. 1994.

CUADRO 4
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS
POR AMBITOS DE GOBIERNO

AÑO	FEDERAL	ESTATAL *	MUNICIPAL
1987	86,4	12	1,6
1988	90,1	8,6	1,3
1989	89,4	9,4	1,1
1990	82,6	15	2,4
1991	81,1	15,5	3,4
1992	73,6	21,9	4,5

Fuente: INEGI (1993 Y 1994)

* Incluye al Distrito Federal

CUADRO 5
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE GASTO
POR AMBITOS DE GOBIERNO

AÑO	FEDERAL	ESTATAL *	MUNICIPAL
1987	89,2	8,3	2,5
1988	90,3	7,8	1,9
1989	82,5	14,2	3,3
1990	82,3	13,7	4,0
1991	77,6	17,2	5,2
1992	79,3	17,2	3,5

Fuente: INEGI (1993 Y 1994)

* Incluye al Distrito Federal

CUADRO 6
RELACION INGRESOS PROPIOS / GASTOS

Año	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ambito de Gobierno						
Estatal *	47,8	39,0	51,0	40,1	40,8	52,0
Municipal	42,7	41,9	49,9	53,0	52,8	52,1

Fuente: INEGI (1993 Y 1994)

* Incluye al Distrito Federal

CUADRO 7
DESEQUILIBRIO VERTICAL
 (Participaciones / Ingresos Propios)

Año	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ambito de Gobierno						
Estatad	1,0	1,5	0,9	1,9	2,1	1,9
Municipal	1,3	1,3	1,0	0,9	0,8	1,1

Fuente: INEGI (1993) e INDETEC para los años 1990, 1991 y 1992 a nivel estatal

CUADRO 8

CUADRO 8
DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL POR ENTIDAD FEDERATIVA
1993

	TOTAL *	INVERSION MEDIA	DIFERENCIA	PARTICIPACION	PARTICIPACION MEDIA	DIFERENCIA	% DE LA INVER- SION MEDIA EN LA ENTIDAD	INVERSION POR HABITANTE
TOTAL NACIONAL	44.894.785	1.402.649		100%				0,55
AGUASCALIENTES	527.383	1.402.649	-875.266	1,17%	3,125%	-1,95%	37,80%	0,73
BAJA CALIFORNIA	833.273	1.402.649	-769.376	1,41%	3,125%	-1,71%	45,15%	0,38
BAJA CALIFORNIA SUR	338.317	1.402.649	-1.066.332	0,75%	3,125%	-2,38%	23,88%	1,06
CAMPECHE	1.955.168	1.402.649	552.519	4,38%	3,125%	1,23%	139,38%	3,85
COAHUILA	1.834.047	1.402.649	431.398	4,09%	3,125%	0,98%	130,76%	0,93
COLIMA	287.614	1.402.649	-1.115.035	0,84%	3,125%	-2,48%	20,51%	0,67
CHIAPAS	1.059.965	1.402.649	-342.684	2,36%	3,125%	-0,76%	75,57%	0,33
CHIHUAHUA	632.325	1.402.649	-770.324	1,41%	3,125%	-1,72%	45,08%	0,26
DISTRITO FEDERAL	15.923.699	1.402.649	14.521.050	35,48%	3,125%	32,36%	1135,26%	1,93
DURANGO	415.584	1.402.649	-987.065	0,93%	3,125%	-2,20%	29,63%	0,31
GUANAJUATO	838.896	1.402.649	-563.753	1,87%	3,125%	-1,26%	59,81%	0,21
GUERRERO	917.926	1.402.649	-484.723	2,05%	3,125%	-1,08%	65,44%	0,36
HIDALGO	1.504.145	1.402.649	101.496	3,35%	3,125%	0,23%	107,24%	0,80
JALISCO	958.558	1.402.649	-444.091	2,14%	3,125%	-0,98%	68,34%	0,18
MEXICO	2.449.112	1.402.649	1.046.463	5,46%	3,125%	2,33%	174,61%	0,25
MICHOACAN	730.381	1.402.649	-672.268	1,63%	3,125%	-1,50%	52,07%	0,21
MORELOS	393.736	1.402.649	-1.008.913	0,88%	3,125%	-2,25%	28,07%	0,33
NAYARIT	833.537	1.402.649	-569.112	1,86%	3,125%	-1,27%	59,43%	1,01
NUEVO LEON	1.051.382	1.402.649	-351.267	2,34%	3,125%	-0,78%	74,96%	0,34
OAXACA	1.229.749	1.402.649	-172.900	2,74%	3,125%	-0,38%	87,67%	0,41
PUEBLA	551.074	1.402.649	-851.575	1,23%	3,125%	-1,90%	39,29%	0,13
QUERETARO	419.091	1.402.649	-983.558	0,93%	3,125%	-2,19%	29,88%	0,40
QUINTANA ROO	317.857	1.402.649	-1.084.792	0,71%	3,125%	-2,42%	22,06%	0,84
SAN LUIS POTOSI	397.184	1.402.649	-1.005.465	0,88%	3,125%	-2,24%	28,32%	0,20
SINALOA	971.169	1.402.649	-431.480	2,16%	3,125%	-0,98%	69,24%	0,44
SONORA	812.102	1.402.649	-590.547	1,81%	3,125%	-1,32%	57,90%	0,45
TABASCO	2.340.547	1.402.649	937.898	5,21%	3,125%	2,09%	168,87%	1,58
TAMAULIPAS	1.214.864	1.402.649	-187.785	2,71%	3,125%	-0,42%	86,81%	0,54
TLAXCALA	287.818	1.402.649	-1.114.831	0,64%	3,125%	-2,48%	20,52%	0,38
VERACRUZ	2.453.878	1.402.649	1.051.227	5,47%	3,125%	2,34%	174,95%	0,39
YUCATAN	459.174	1.402.649	-943.475	1,02%	3,125%	-2,10%	32,74%	0,34
ZACATECAS	147.212	1.402.649	-1.255.437	0,33%	3,125%	-2,80%	10,50%	0,12

* No incluye la inversión pública no distribuida geográficamente ni aquella realizada en el extranjero
Fuente: Estimado con base en INEGI (1994)

CUADRO 9
COMPOSICION DEL INGRESO POR ZONAS DE INGRESO
1992

	INGRESOS TOTALES *	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHA- MIENTOS	DEUDA PUBLICA	TERCEROS	DISPONIBI- LIDADES	PIB PER CAPITA
TOTAL	51.885.182	3,05%	48,69%	3,28%	3,65%	7,28%	11,17%	20,84%	2,01%	
REGIONES										
I	11.388.666	1,64%	54,83%	3,02%	3,10%	9,22%	20,47%	2,58%	5,18%	5.200-7.500
II	8.360.376	2,39%	64,49%	4,80%	2,77%	11,18%	10,78%	3,37%	0,22%	7.500-9.500
III	12.678.983	4,88%	55,63%	4,15%	8,44%	8,80%	13,67%	1,51%	2,93%	9.500-12.000
IV	19.459.157	2,99%	33,79%	2,22%	1,24%	3,50%	4,27%	51,65%	0,34%	12.000-33.000

CUADRO 10
INDICE DE PRIVACION MUNICIPAL
1990

	POBLACION	% DE POB. ANAL- FABETA MAYOR DE 15 AÑOS	% DE POB. SIN PRIMARIA COMPLETA MAYOR DE 15 AÑOS	% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN DRENAJE NI EXCUSADO	% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN ELECTRICIDAD	% DE OCUPANTES EN VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA	DE VIVIENDA CON HACINA- MIENTO	% DE VIVIENDAS CON PISO DE TIERRA	% DE POBLACION EN LOCALIDADES CON MENOS DE 5,000 HABITANTES	% DE POBLACION OCUPADA CON INGRESO MENOR A 2 SALARIOS MINS.	INDICE	GRADO DE MARGINILIDAD
		1	2	3	4	5	6	7	8	9		
TOTAL NACIONAL	81.249.645	12,44	29,31	21,47	12,99	20,92	57,09	20,92	34,38	63,22		
AGUASCALIENTES	719.659	7,06	33,85	10,88	4,97	4,18	51,03	7,45	26,97	62,53	-0,890	BAJA
BAJA CALIFORNIA	1.660.855	4,68	24,01	4,89	10,49	19,59	45,43	8,13	11,95	39,96	-1,345	MUY BAJA
BAJA CALIFORNIA SUR	317.764	5,39	5,39	5,39	5,39	5,39	5,39	5,39	5,39	5,39	-0,968	BAJA
CAMPECHE	535.185	15,40	44,82	24,80	15,02	29,52	65,03	24,16	36,21	68,07	0,480	ALTA
COAHUILA	1.972.340	5,48	28,18	10,81	5,24	7,76	50,00	8,48	17,13	60,89	-1,053	BAJA
COLIMA	428.510	9,30	36,02	8,37	5,82	6,61	56,03	21,13	22,39	50,40	-0,756	BAJA
CHIAPAS	3.210.496	30,12	62,08	42,66	34,92	42,09	74,07	50,90	66,56	80,08	2,360	MUY ALTA
CHIHUAHUA	2.441.873	6,12	30,86	14,10	13,23	11,96	47,76	9,58	25,57	52,81	-0,872	BAJA
DISTRITO FEDERAL	8.235.744	4,00	16,77	1,81	0,76	3,33	45,58	2,45	0,32	60,47	-1,690	MUY BAJA
DURANGO	1.349.378	6,99	39,49	32,38	13,73	14,98	53,47	20,04	49,29	67,65	0,012	ALTA
GUANAJUATO	3.982.593	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	16,57	0,212	ALTA
GUERRERO	2.620.637	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	26,87	1,747	MUY ALTA
HIDALGO	1.888.366	20,69	45,73	42,78	22,60	29,86	63,50	29,90	62,88	73,70	1,170	MUY ALTA
JALISCO	5.302.689	8,90	35,92	11,98	7,87	13,76	48,82	13,21	23,02	55,49	-0,768	BAJA
MEXICO	9.815.795	9,03	28,74	16,17	6,44	14,72	58,61	12,80	21,30	62,63	-0,604	BAJA
MICHOACAN	3.548.199	17,32	48,56	24,48	13,13	20,85	58,33	28,70	46,34	59,98	0,363	ALTA
MORELOS	1.195.059	11,95	33,98	19,60	3,96	11,37	56,68	21,76	26,56	59,50	-0,457	BAJA
NAYARIT	824.643	11,34	41,67	18,24	8,67	16,11	58,91	21,63	48,76	53,63	-0,134	MEDIA
NUEVO LEON	3.098.736	4,65	23,18	4,21	3,55	6,70	47,63	6,10	9,48	58,74	-1,377	MUY BAJA
OAXACA	3.019.560	27,54	56,70	45,49	23,81	42,21	69,94	52,51	69,62	78,73	2,055	MUY ALTA
PUEBLA	4.126.101	19,22	44,90	35,49	15,47	29,22	64,48	30,02	46,45	72,41	0,831	MUY ALTA
QUERETARO	1.051.235	15,37	36,60	34,90	15,65	16,43	56,47	16,75	47,68	60,46	0,161	ALTA
QUINTANA ROO	493.277	12,30	38,80	17,29	15,39	10,49	63,36	23,19	33,39	49,17	-0,191	MEDIA
SAN LUIS POTOSI	2.003.187	14,95	44,51	25,30	27,98	33,77	55,91	29,69	49,90	71,14	0,749	ALTA
SINALOA	2.204.054	9,86	37,40	18,75	8,99	19,45	60,71	23,68	43,46	52,61	-0,141	MEDIA
SONORA	1.823.606	5,62	29,08	7,72	9,24	8,52	54,38	18,18	25,99	52,70	-0,860	BAJA
TABASCO	1.501.744	12,67	44,94	16,83	15,45	43,82	65,64	13,82	57,52	65,49	0,517	ALTA
TAMAULIPAS	2.249.581	6,86	32,15	6,51	15,90	18,66	53,03	13,81	21,51	61,07	-0,609	BAJA
TLAXCALA	761.277	11,13	33,60	30,67	5,64	8,73	67,49	14,24	38,73	72,33	-0,036	MEDIA
VERACRUZ	6.228.239	18,26	47,56	26,44	27,17	41,91	63,43	35,90	50,39	71,85	1,130	MUY ALTA
YUCATAN	1.362.940	15,86	47,82	30,07	9,20	29,35	61,05	18,60	32,36	73,61	0,400	ALTA
ZACATECAS	1.276.323	9,88	49,13	43,65	13,30	24,69	57,18	16,86	62,06	72,70	0,568	ALTA

Fuente: Conapo, 1990.

CUADRO 11. SIMULACIÓN DE PRIMER ETAPA

1990	PARTICIPACIONES 1990	INGRESOS PROPIOS	TOTAL DE INGRESOS REAL	DISTRIBUCION HIPOTÉTICA DE PARTICIPACIONES		TOTAL HIPOTÉTICO	DIFERENCIAS DE TOTALES (REAL MENOS HIPOTÉTICO)
				50% PER CAPITA	50% SEGÚN IMPUESTOS ASIGNABLES		
TOTAL NACIONAL	19.523.406	2.161.693	21.676.099	9.761.703	9.761.703	21.676.099	0
Aguascalientes	191.673	3.811	195.484	86.483	124.592	214.867	-19.383
Baja California	634.502	34.046	668.548	199.543	410.019	643.607	24.941
Baja California Sur	128.684	3.259	131.943	38.178	88.874	130.310	1.633
Campeche	255.529	128	255.657	84.300	55.801	120.228	135.429
Coahuila	496.289	878	497.167	236.966	269.968	527.812	-30.645
Colima	143.313	3.376	146.689	51.483	178.524	233.383	-86.694
Chiapas	798.932	11.800	810.532	385.724	139.476	536.800	273.732
Chihuahua	526.245	59.872	586.117	293.378	416.069	769.319	-183.202
Distrito Federal	3.912.458	1.424.891	5.337.349	969.480	1.666.932	4.081.303	1.256.046
Durango	145.873	2.674	148.547	182.120	127.848	292.643	-144.096
Guanajuato	533.129	8.107	541.236	478.487	373.193	859.787	-318.551
Guerrero	344.850	22.835	367.685	314.855	153.218	490.908	-123.223
Hidalgo	293.095	7.203	300.298	226.877	218.555	452.635	-152.337
Jalisco	1.084.458	118.006	1.202.464	637.069	744.211	1.499.306	-296.842
México	1.764.303	144.870	1.909.173	1.179.314	746.136	2.070.321	-161.148
Michoacán	412.399	11.036	423.435	426.297	312.389	749.721	-326.286
Morelos	272.263	26.161	298.424	143.580	123.595	293.336	5.089
Nayarit	197.006	4.156	201.162	99.076	87.899	191.132	10.030
Nuevo León	755.281	104.358	859.639	372.096	578.956	1.055.611	-195.972
Oaxaca	332.052	3.744	335.796	362.784	135.824	502.352	-166.556
Puebla	560.002	14.978	574.980	495.729	303.800	814.507	-239.527
Querétaro	245.280	3.304	248.584	126.300	120.381	249.988	-1.402
Quintana Roo	144.297	4.564	148.861	59.265	99.211	163.040	-14.179
San Luis Potosí	312.468	3.856	316.124	240.872	202.863	447.191	-131.067
Sinaloa	567.496	7.403	574.899	264.805	354.064	626.272	-51.373
Sonora	731.261	48.472	779.733	219.096	423.721	691.290	88.443
Tabasco	1.147.896	4.233	1.152.129	180.426	108.224	292.883	859.246
Tamaulipas	628.481	42.854	671.335	270.275	402.507	715.636	-44.300
Tlaxcala	230.710	3.305	234.015	91.463	51.339	146.107	87.908
Veracruz	1.220.140	16.404	1.236.544	748.289	460.874	1.225.587	10.977
Yucatán	281.472	4.344	285.816	163.750	163.755	331.848	-46.032
Zacatecas	231.589	3.155	234.724	153.343	98.684	255.362	-20.658

NOTA: El total hipotético corresponde a la suma de la distribución hipotética de las participaciones más los ingresos propios.

CUADRO 12
SIMULACION DE SEGUNDA ETAPA CON TASA DEL 11.7%
DISTRIBUCION HIPOTÉTICA DE PARTICIPACIONES

1990	TOTAL DE INGRESOS REAL	50% DE DISTRIBUCIÓN PER CAPITA	11.7% DEL ISR-PF	INGRESOS PROPIOS	TOTAL HIPOTÉTICO	DIFERENCIAS DE TOTALES (REAL MENOS HIPOTÉTICO)
TOTAL NACIONAL	21.675.089	9.761.703	9.761.694	2.151.683	21.675.089	0
Aguascalientes	195.484	86.463	71.357	3.811	161.631	33.853
Baja California	668.548	199.543	248.238	34.046	481.827	186.721
Baja California Sur	131.943	38.178	45.531	3.259	86.968	44.975
Campeche	255.657	64.300	217.252	128	281.679	-26.022
Coahuila	497.167	236.966	291.616	878	529.460	-32.293
Colima	146.889	51.483	52.149	3.376	107.008	39.681
Chiapas	810.532	385.724	189.825	11.600	587.149	223.383
Chihuahua	586.117	293.378	317.135	59.872	670.385	-84.268
Distrito Federal	5.337.349	989.480	2.084.365	1.424.891	4.498.736	838.613
Durango	148.547	162.120	128.555	2.674	293.349	-144.802
Guanajuato	541.236	478.487	322.387	8.107	808.981	-267.745
Guerrero	367.685	314.855	183.810	22.835	521.500	-153.815
Hidalgo	300.298	226.873	166.161	7.203	400.237	-99.939
Jalisco	1.202.464	637.089	661.613	118.006	1.416.709	-214.245
México	1.909.173	1.179.314	1.112.842	144.870	2.437.027	-527.854
Michoacán	423.435	426.297	244.763	11.036	682.096	-258.661
Morelos	298.424	143.592	124.626	26.161	294.379	4.045
Nayarit	201.162	99.076	71.065	4.156	174.298	26.864
Nuevo León	859.639	372.296	618.053	104.358	1.094.707	-235.068
Oaxaca	335.796	362.784	167.259	3.744	533.787	-197.991
Puebla	574.980	495.729	303.053	14.978	813.760	-238.780
Querétaro	248.584	126.300	128.110	3.304	257.714	-9.130
Quintana Roo	148.861	59.265	70.389	4.564	134.217	14.644
San Luis Potosí	316.124	240.672	180.462	3.656	424.790	-108.666
Sinaloa	574.899	264.805	219.104	7.403	491.312	83.587
Sonora	779.733	219.096	268.671	48.472	536.240	243.493
Tabasco	1.152.129	180.426	181.278	4.233	365.937	786.192
Tamaulipas	671.335	270.275	267.619	42.854	580.748	90.587
Tlaxcala	234.015	91.463	55.766	3.305	150.534	83.481
Veracruz	1.236.544	748.289	554.609	16.404	1.319.302	-82.758
Yucatán	285.816	163.750	113.781	4.344	281.875	3.941
Zacatecas	234.724	153.343	100.250	3.155	256.748	-22.024

*POSITIVOS 2.704.061

* NEGATIVOS -2.704.060

NOTA: El 11.7% del ISR-PF nacional equivale al 53.2% de lo recaudado por ISR-PF.

CUADRO 13

SIMULACIÓN DE TERCER ETAPA CON TASA DEL 5% DISTRIBUCIÓN HIPOTÉTICA DE LAS PARTICIPACIONES

1990	TOTAL DE INGRESOS REAL	50% DE DISTRIBUCION PER CAPITA	5% DEL ISR-PF	RESTO SEGÚN IMPUESTOS ASIGNABLES	INGRESOS PROPIOS	TOTAL HIPOTÉTICO	PARTICIPACIONES 1990	DIFERENCIAS DE TOTALES (REAL MENOS HIPOTÉTICO)
TOTAL NACIONAL	21.675.089	9.761.703	4.160.579	5.601.124	2.151.683	21.675.089	19.523.406	0
Aguascalientes	195.484	86.463	30.413	71.489	3.811	192.177	191.673	3.307
Baja California	668.548	199.543	105.803	235.263	34.046	574.654	634.502	93.894
Baja California Sur	131.943	38.178	19.406	50.994	3.259	111.837	128.684	20.106
Campeche	255.657	64.300	92.596	32.018	128	189.041	255.529	66.616
Coahuila	497.167	236.966	124.291	166.379	878	528.514	496.289	-31.347
Colima	146.689	51.483	22.227	102.434	3.376	179.520	143.313	-32.831
Chiapas	810.532	385.724	80.906	80.030	11.600	558.260	798.932	252.272
Chihuahua	586.117	293.378	135.168	238.734	59.872	727.152	526.245	-141.035
Distrito Federal	5.337.349	989.480	888.387	956.462	1.424.891	4.259.220	3.912.458	1.078.129
Durango	148.547	162.120	54.792	73.358	2.674	292.944	145.873	-144.397
Guanajuato	541.236	478.487	137.406	214.133	8.107	838.133	533.129	-296.897
Guerrero	367.685	314.855	78.342	87.914	22.835	503.947	344.850	-136.262
Hidalgo	300.298	226.877	70.820	125.404	7.203	430.304	293.095	-130.006
Jalisco	1.202.464	637.089	281.989	427.018	118.006	1.464.102	1.084.458	-261.638
México	1.909.173	1.179.314	474.310	428.122	144.870	2.226.616	1.764.303	-317.443
Michoacán	423.435	426.297	104.322	179.244	11.036	720.898	412.399	-297.463
Morelos	298.424	143.580	53.117	70.917	26.161	293.775	272.263	4.649
Nayarit	201.162	99.076	30.289	50.435	4.156	183.957	197.006	17.205
Nuevo León	859.639	372.296	263.423	332.197	104.358	1.072.274	755.281	-212.635
Oaxaca	335.796	362.784	71.288	77.934	3.744	515.750	332.052	-179.954
Puebla	574.980	495.729	129.166	174.316	14.978	814.189	560.002	-239.209
Querétaro	248.584	126.300	54.602	69.073	3.304	253.280	245.280	-4.696
Quintana Roo	148.861	59.265	30.001	56.926	4.564	150.755	144.297	-1.894
San Luis Potosí	316.124	240.672	76.915	116.400	3.656	437.643	312.468	-121.519
Sinaloa	574.899	264.805	93.385	203.157	7.403	568.750	567.496	6.149
Sonora	779.733	219.096	114.512	243.125	48.472	625.205	731.261	154.528
Tabasco	1.152.129	180.426	77.263	62.097	4.233	324.020	1.147.896	828.109
Tamaulipas	671.335	270.275	114.063	230.952	42.854	658.145	628.481	13.190
Tlaxcala	234.015	91.463	23.768	29.458	3.305	147.994	230.710	86.021
Veracruz	1.236.544	748.289	236.382	264.443	16.404	1.265.518	1.220.140	-28.974
Yucatán	285.816	163.750	48.495	93.960	4.344	310.549	281.472	-24.733
Zacatecas	234.724	153.343	42.728	56.738	3.155	255.964	231.569	-21.240
							*POSITIVOS	2.624.176
							* NEGATIVOS	-2.624.176

CUADRO 14
SIMULACIÓN DE TERCER ETAPA CON TASA DEL 7%
DISTRIBUCIÓN HIPOTÉTICA DE LAS PARTICIPACIONES

1990	TOTAL DE INGRESOS REAL	50% DE DISTRIBUCION PER CAPITA	7% DEL ISR-PF	RESTO SEGÚN IMPUESTOS ASIGNABLES	INGRESOS PROPIOS	TOTAL	PARTICIPACIONES 1990	DIFERENCIAS DE TOTALES (REAL MENOS HIPOTÉTICO)
TOTAL NACIONAL	21.675.089	9.761.703	5.824.810	3.936.893	2.151.683	21.675.089	19.523.406	0
Aguascalientes	195.484	86.463	42.579	50.248	3.811	183.101	191.673	12.383
Baja California	668.548	199.543	148.124	165.360	34.046	547.073	634.502	121.475
Baja California Sur	131.943	38.178	27.168	35.843	3.259	104.448	128.684	27.495
Campeche	255.657	64.300	129.634	22.504	128	216.566	255.529	39.091
Coahuila	497.167	236.966	174.007	116.944	878	528.795	496.289	-31.628
Colima	146.689	51.483	31.117	71.999	3.376	157.975	143.313	-11.286
Chiapas	810.532	385.724	113.269	56.251	11.600	566.843	798.932	243.689
Chihuahua	586.117	293.378	189.235	167.801	59.872	710.285	526.245	-124.168
Distrito Federal	5.337.349	989.480	1.243.742	672.273	1.424.891	4.330.386	3.912.458	1.006.963
Durango	148.547	162.120	76.709	51.561	2.674	293.065	145.873	-144.518
Guanajuato	541.236	478.487	192.369	150.509	8.107	829.471	533.129	-288.235
Guerrero	367.685	314.855	109.679	61.793	22.835	509.162	344.850	-141.477
Hidalgo	300.298	226.877	99.148	88.143	7.203	421.372	293.095	-121.074
Jalisco	1.202.464	637.089	394.785	300.140	118.006	1.450.021	1.084.458	-247.557
México	1.909.173	1.179.314	664.034	300.917	144.870	2.289.135	1.764.303	-379.962
Michoacán	423.435	426.297	146.050	125.986	11.036	709.369	412.399	-285.934
Morelos	298.424	143.580	74.364	49.846	26.161	293.951	272.263	4.473
Nayarit	201.162	99.076	42.405	35.450	4.156	181.087	197.006	20.075
Nuevo León	859.639	372.296	368.792	233.493	104.358	1.078.940	755.281	-219.301
Oaxaca	335.796	362.784	99.804	54.778	3.744	521.109	332.052	-185.313
Puebla	574.980	495.729	180.832	122.523	14.978	814.061	560.002	-239.081
Querétaro	248.584	126.300	76.443	48.550	3.304	254.597	245.280	-6.013
Quintana Roo	148.861	59.265	42.001	40.012	4.564	145.841	144.297	3.020
San Luis Potosí	316.124	240.672	107.682	81.815	3.656	433.824	312.468	-117.700
Sinaloa	574.899	264.805	130.740	142.794	7.403	545.741	587.496	29.158
Sonora	779.733	219.096	160.316	170.887	48.472	598.772	731.261	180.961
Tabasco	1.152.129	180.426	108.169	43.647	4.233	336.475	1.147.896	815.054
Tamaulipas	671.335	270.275	159.688	162.331	42.854	635.148	628.481	36.187
Tlaxcala	234.015	91.463	33.275	20.705	3.305	148.749	230.710	85.266
Veracruz	1.236.544	748.289	330.935	185.870	16.404	1.281.499	1.220.140	-44.955
Yucatán	285.816	163.750	67.893	66.042	4.344	302.029	281.472	-16.213
Zacatecas	234.724	153.343	59.819	39.880	3.155	256.197	231.569	-21.473

*POSITIVOS 1.523.333

* NEGATIVOS -1.523.333